

N° 45

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 octobre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes.

Par M. Jacques OUDIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnault, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët.

Voir les numéros :

Sénat : 2, 54 et 55 (1995-1996).

Action sociale et solidarité nationale.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXPOSE GENERAL	7
I. UNE PRESTATION SOCIALE DONT LA CREATION ETAIT ATTENDUE...	7
A. LA DEPENDANCE EST MAL PRISE EN CHARGE PAR NOTRE SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE	7
1. <i>La dépendance : un risque spécifique lié au vieillissement de la population</i>	7
2. <i>Un financement public actuellement trop dispersé</i>	8
B. LA CRÉATION D'UNE PRESTATION SPÉCIFIQUE PARAÎT SOUHAITABLE	10
1. <i>La prestation d'autonomie est à l'étude depuis bientôt dix ans</i>	10
a) Les rapports officiels	11
b) Les projets et propositions de loi	11
c) L'expérimentation	13
2. <i>Le couronnement de notre dispositif de protection sociale ?</i>	14
II. ...MAIS QUI SURVIENT DANS UN CONTEXTE FINANCIER ALARMANT	15
A. LE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE EST EN CRISE	15
1. <i>Une hausse continue des dépenses et des prélèvements sociaux</i>	15
2. <i>Des déficits persistants</i>	18
B. LE POIDS CROISSANT DES DÉPENSES SOCIALES DANS LES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX	21
1. <i>Les dépenses d'action sociale pèsent de plus en plus sur l'équilibre financier des départements</i>	21
a) La décentralisation de l'aide sociale	21
b) L'évolution des dépenses sur les dix dernières années	21

c) Un effet d'éviction sur les dépenses d'équipement	24
2. <i>L'aide aux personnes âgées dépendantes participe à cette pression financière au travers de l'explosion des dépenses de l'allocation compensatrice pour tierce personne</i>	25
III. UNE PRESTATION CONÇUE A LA LUMIERE DES DERIVES PASSEES...	27
A. LES DERIVES ANTERIEURES DES PRESTATIONS SOCIALES	27
1. <i>L'allocation aux adultes handicapés</i>	27
2. <i>Le revenu minimum d'insertion</i>	28
3. <i>L'allocation compensatrice pour tierce personne</i>	28
B. UNE PRESTATION BIEN CIRCONSCRITE	30
1. <i>Une prestation différentielle en nature</i>	30
2. <i>Une évaluation rigoureuse des besoins</i>	32
3. <i>Une possibilité de recouvrement sur succession</i>	32
C. UN MAITRE D'OEUVRE UNIQUE	33
1. <i>Le département a la maîtrise d'oeuvre de la prestation d'autonomie</i>	33
2. <i>...en collaboration avec les autres intervenants de la dépendance</i>	34
D. UN COUT SIGNIFICATIF A MOYEN TERME	35
1. <i>Le coût brut du dispositif peut être estimé à 20 milliards de francs</i>	35
2. <i>Une montée en charge en deux temps sur une période de trois ans</i>	38
IV. ... MAIS QUI LAISSE SUBSISTER BEAUCOUP D'INCONNUES	40
A. QUEL IMPACT SUR LES BUDGETS DEPARTEMENTAUX ?	40
1. <i>La base de référence n'est pas encore connue avec exactitude</i>	40
2. <i>Les coûts de gestion sont imputés au département qui risque, en outre, de devoir faire l'avance de trésorerie sur la contribution du FSV</i>	43
3. <i>Les règles de financement de la prestation d'autonomie au-delà de la phase de montée en charge n'apparaissent pas équitables</i>	44
B. QUELLE RESSOURCE SUPPLÉMENTAIRE ?	47
1. <i>Les ressources actuelles du FSV n'apparaissent pas suffisantes</i>	47

2. Les solutions envisageables	49
C. QUELS TRANSFERTS DE CHARGES ?	50
1. Le recentrage des financements sur la nouvelle prestation	50
2. Des corrections nécessaires	52
D. QUELLE ÉVOLUTION À LONG TERME ?	53
1. Les implication financières du vieillissement de la population	53
2. Les perspectives de la prestation d'autonomie à l'horizon 2020	54
V. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	55
1. Une loi de "basculément" dont l'application doit être limitée dans le temps	56
2. Le respect d'un principe d'équité dans la mise en oeuvre des dispositions financières pour les départements et les communes	56
3. L'adaptation des conditions de fonctionnement du FSV à sa nouvelle mission	58
EXAMEN DES ARTICLES	59
• TITRE IV : DISPOSITIONS FINANCIÈRES	59
• Article 26 : Principe du financement mixte de la prestation d'autonomie par les départements et par un versement du fonds de solidarité vieillesse	60
• Article 27 : Prise en charge progressive par le fonds de solidarité vieillesse pendant une période transitoire de trois ans des dépenses nouvelles engendrées par la prestation d'autonomie	65
• Article 28 : Réévaluation des dépenses de référence des départements dans lesquels l'allocation compensatrice pour tierce personne n'est pas ou est incomplètement versée aux personnes hébergées en établissement	77
• Annexe au commentaire de l'article 28 : Projet de décret pour l'application de cet article	84
• Article additionnel après l'article 28 : Avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges pour le calcul des dépenses de référence	86
• Article 29 : Indexation des dépenses de référence des départements sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement	90
• Article 30 : Règles d'évolution en régime de croisière des dépenses du département et de la contribution du fonds de solidarité vieillesse au financement de la prestation d'autonomie	95

• Article 31 : Restitution au fonds de solidarité vieillesse d'une fraction des récupérations sur succession à hauteur de sa participation au financement de la prestation autonomie.....	100
• Article 32 : Prise en compte de l'effort propre du département dans le financement de la prestation d'autonomie pour le calcul des contingents communaux d'aide sociale	106
• Article 33 : Textes réglementaires d'application des dispositions financières	109
• Article 34 : Extension des attributions du fonds de solidarité vieillesse au financement de la prestation d'autonomie	111
EXAMEN EN COMMISSION.....	115
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	133

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi revêt une importance exceptionnelle. En effet, il tend à instituer une nouvelle prestation sociale, ce qui est sans précédent depuis la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. La prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes est attendue par un grand nombre de nos compatriotes. Elle répondra à des besoins d'aide aujourd'hui non satisfaits, et parfois à des situations de réelle détresse.

Sa création concrétise la volonté exprimée par le Président de la République, M. Jacques Chirac, ainsi que l'engagement pris devant la représentation nationale par le Premier ministre, M. Alain Juppé, lors de sa déclaration de politique générale du 23 mai dernier.

Toutefois, la mise en place de cette nouvelle prestation sociale engagera durablement les finances publiques, pour des montants tout à fait conséquents, de l'ordre de vingt milliards de francs chaque année. Il convient donc de faire preuve de vigilance et d'être particulièrement rigoureux dans la définition de ses conditions d'attribution et de financement.

En matière de protection sociale, l'opposition entre une logique financière et une logique sociale, prétendument incompatibles, est illusoire : l'expérience a montré que tout laxisme dans la gestion des prestations sociales aboutissait au gaspillage de ressources rares, aux dépens de ceux qui en ont le plus besoin.

Fort heureusement, la prestation d'autonomie a été conçue à la lumière des dérives passées, et a été dotée de quatre solides verrous. Premièrement, il s'agit d'une prestation en nature, ce qui garantit le caractère effectif de l'aide apportée. Deuxièmement, il s'agit d'une prestation sous condition de ressources. Troisièmement, sa gestion a été confiée aux départements, ce qui est gage de proximité et de rigueur. Quatrièmement, le versement de la prestation d'autonomie donnera lieu à recouvrement sur succession.

Par ces caractéristiques, la prestation d'autonomie se distingue fondamentalement de l'allocation compensatrice pour tierce personne, aujourd'hui utilisée pour la prise en charge de la dépendance des personnes âgées sans avoir été conçue à cette fin. Dans le dispositif proposé, la première est appelée à se substituer à la seconde.

Si la prestation d'autonomie semble bien définie, son financement apparaît encore quelque peu imprécis. En effet, le présent projet de loi propose de mettre à contribution les départements à hauteur de ce qu'ils consacrent déjà aujourd'hui aux personnes âgées dépendantes au titre de l'aide sociale, le solde des dépenses de prestation d'autonomie étant à la charge du fonds de solidarité vieillesse. Or, le fonds ne dispose pas à l'heure actuelle des ressources suffisantes pour faire face à cette mission nouvelle.

Cette incertitude majeure devrait être levée dans les semaines à venir, dans le cadre plus général des mesures de redressement de la situation financière de la sécurité sociale.

EXPOSE GENERAL

I. UNE PRESTATION SOCIALE DONT LA CREATION ETAIT ATTENDUE...

A. *LA DEPENDANCE EST MAL PRISE EN CHARGE PAR NOTRE SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE*

1. **La dépendance : un risque spécifique lié au vieillissement de la population**

L'augmentation du nombre des personnes âgées dépendantes est liée à l'allongement de la durée de la vie. L'espérance de vie à la naissance a gagné pratiquement dix ans au cours des quatre dernières décennies : entre 1950 et 1992, elle est passée de 63,4 ans à 73,1 ans pour les hommes, et de 69,2 ans à 81,3 ans pour les femmes.

En conséquence, la part des personnes âgées de plus de 85 ans dans l'ensemble de la population est passée de 0,5 % en 1950 à 1,5 % en 1990, et devrait atteindre 2,1 % en 2000.

La notion de dépendance, telle qu'elle a été définie par les travaux de l'OMS et de l'INSERM, repose sur deux critères :

- le besoin de recourir à un tiers pour les **actes élémentaires de la vie courante** (s'habiller, se déplacer, manger, faire sa toilette) ;

- le besoin de recourir à un tiers pour les **tâches domestiques** (faire le ménage, les courses, la cuisine).

En fonction du premier critère, on évaluait en 1990 le nombre des personnes âgées de plus de 65 ans dépendantes pour tous les actes ou pour

certaines actes essentiels de la vie courante à 667.000¹. Cette population correspond aux deux premiers niveaux de dépendance définis par le docteur Alain Colvez pour l'INSERM (niveau 1 : personnes confinées au lit ou au fauteuil ; niveau 2 : personnes aidées pour la toilette et l'habillage). **Actualisée au regard des évolutions démographiques connues, cette population s'élèverait à 700.000 personnes en 1995, résidant pour les deux tiers à domicile et pour le tiers restant en hébergement.**

En fonction du second critère, les estimations varient assez sensiblement d'une étude à l'autre. Selon l'INSEE, en 1990, 940.000 personnes âgées de plus de 65 ans ne pouvaient pas sortir seules, sans relever pour autant des deux premiers niveaux de dépendance².

On peut donc retenir un ordre de grandeur de 1,6 million de personnes pour le nombre de personnes aujourd'hui affectées par la dépendance à un titre ou un autre, soit environ 18 % des personnes âgées de plus de 65 ans.

La spécificité du risque dépendance n'a été reconnue que relativement récemment. Pendant longtemps, l'axe essentiel de la politique de la vieillesse a d'abord été de garantir des revenus suffisants aux personnes âgées, les problèmes de santé liés au vieillissement étant renvoyés au cadre normal de l'assurance maladie. **Mais, avec le développement du 4ème âge, le caractère spécifique des besoins d'assistance quotidienne et de soins non médicaux propres aux personnes âgées dépendantes est apparu évident.**

2. Un financement public actuellement trop dispersé

Il existe des financements spécifiques de la dépendance, dont les montants sont connus de façon assez précise :

- au titre de l'assurance maladie, il s'agit des dépenses médicales effectuées dans les établissements pour personnes âgées (forfaits soins en long séjour, forfaits soins courants, forfaits soins en section de cure, services de soins à domicile) ;

- au titre de l'assurance vieillesse, il s'agit de la majoration pour tierce personne servie aux personnes âgées précédemment titulaires d'une pension d'invalidité, ainsi que des aides ménagères et des aides à l'amélioration de

¹ Enquête santé du SESI 1991-1992.

² INSEE - Données sociales 1993.

l'habitat financées sur les fonds d'action sanitaire et sociale des caisses de retraite :

- à la charge des collectivités locales, il s'agit de l'allocation compensatrice pour tierce personne versée à des personnes âgées de plus de 60 ans, et de l'aide sociale aux personnes âgées (aide ménagère et aide sociale à l'hébergement) ;

- à la charge de l'Etat, il s'agit des allocations simples et des auxiliaires de vie ;

- à la charge des régimes complémentaires de retraite, il s'agit de dépenses d'aide ménagère venant s'ajouter à celle des régimes de base.

Le tableau ci-dessous retrace les montants de ces financements publics spécifiques en 1992.

Dépenses spécifiques en faveur de la dépendance des personnes âgées en 1992

(en millions de francs)

1. Sécurité Sociale (Sources CNAMTS-CNAVTS)	
1.1. Branche Maladie..... (Forfaits soins : SSIAD - Hébergement - Long séjour)	13.728
1.2. Branche Vieillesse	
- Majoration Tierce Personne (MTP)	1.308
- Aide Ménagère.....	1.864
- Autres aides	294
- Aides ménagères autres régimes (estimation)	904
Sous-Total	18.098
2. Collectivités Locales (sources ODAS)	
- Aide sociale (Dépenses nettes)	6.450
- Allocation compensatrice	4.300
Sous-Total	10.750
3. Etat	
- Allocations simples et auxiliaires de vie	178
4. Intervenants privés (Retraites Complémentaires)	
	190
TOTAL.....	29.216

Source CNAVTS

Pour disposer d'une vue plus complète, il convient d'ajouter à ces financements spécifiques les dépenses correspondant aux exonérations de cotisations sociales pour l'emploi d'une aide à domicile par les personnes âgées de plus de 70 ans (3.4 milliards de francs en 1995). On peut aussi supposer qu'une fraction, non déterminée, de la dépense fiscale correspondant aux réductions d'impôt sur le revenu au titre des emplois familiaux (4 milliards de francs) bénéficie à des personnes âgées dépendantes.

La dispersion des financements actuels de la dépendance est source d'inégalités et d'inadéquation aux besoins.

Pour l'aide ménagère, les dotations horaires et les niveaux de la participation demandée aux bénéficiaires varient non pas en fonction des besoins, mais des capacités financières diverses des caisses de retraite et des départements. De même, les niveaux des différentes catégories de forfaits soins varient non pas en fonction des besoins de prise en charge médicale des personnes âgées, mais du statut juridique des établissements qui les accueillent. Les pratiques des départements en matière d'allocation compensatrice pour tierce personne sont également assez diverses. Enfin, les réductions d'impôt pour l'emploi d'une aide à domicile ne bénéficient, par définition, qu'aux personnes âgées imposables. Or près de la moitié des retraités sont exonérés de l'impôt sur le revenu.

En fin de compte, ces inégalités de prise en charge aboutissent à des placements et des utilisations de services non pas en fonction des besoins et du degré de dépendance des personnes concernées, mais en fonction du niveau de financement offert. Il est notoire que la prise en charge à 100 % par l'assurance maladie des personnes âgées dépendantes accueillies en service de psychiatrie a conduit à une "surpsychiatisation" de celles-ci : sur 45.000 personnes âgées en secteur psychiatrique, on estime à 11.000 les placements non justifiés.

B. LA CRÉATION D'UNE PRESTATION SPÉCIFIQUE PARAÎT SOUHAITABLE

1. La prestation d'autonomie est à l'étude depuis bientôt dix ans

Le constat de l'inadéquation des modes existants de prise en charge de la dépendance a suscité au plus haut niveau une réflexion sur les principes et les modalités d'une "allocation dépendance", préfigurant la prestation d'autonomie qui fait l'objet du présent projet de loi.

a) Les rapports officiels

En mai 1988, le rapport de MM. Théo Braun et Michel Stourm au secrétaire d'Etat chargé de la Sécurité sociale (à l'époque, M. Adrien Zeller) recommande la mise en place d'une prestation légale en nature, offerte en alternative aux titulaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne, et financée comme celle-ci par les départements.

En juin 1991, le rapport d'information de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale présenté par M. Jean-Claude Boulard¹ préconise la création d'une "allocation autonomie et dépendance". D'un montant modulé en fonction du degré de dépendance, et au maximum égal à la majoration pour tierce personne, cette allocation est versée en espèces, sous condition de ressources, et donne lieu à récupération sur succession.

Attribuée par une commission départementale dans laquelle les payeurs sont majoritaires, elle est financée par un "fonds de financement de la dépendance" abondé par les départements et les régimes de retraite à hauteur de ce qu'ils consacrent déjà aux personnes âgées dépendantes, et complété par une fraction de la CSG.

En septembre 1991, le rapport de la commission du Plan présidée par M. Pierre Schopflin² préconise l'instauration d'une "prestation dépendance" assez semblable à l'allocation proposée par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale. Cette prestation est elle aussi modulée, attribuée en espèces, sous condition de ressources, et recouvrable sur successions.

Elle se distingue toutefois sur un point essentiel : les départements sont seuls responsables de sa gestion et de son financement, les dotations de l'Etat étant ajustées en conséquence.

b) Les projets et propositions de loi

Le projet de loi portant création d'un Fonds de solidarité vieillesse voté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 décembre 1992 prévoit, parmi de nombreuses autres dispositions, la création

¹ Assemblée nationale - "Vivre ensemble" Rapport d'information n° 2135 - Neuvième législature.

² "Dépendance et solidarités - Mieux aider les personnes âgées" - Rapport de la commission présidée par M. Pierre Schopflin - Commissariat général au Plan - 1991.

d'une "allocation autonomie et dépendance" étroitement inspirée des propositions du Plan, c'est-à-dire gérée et financée par les départements.

En compensation, la dotation globale de fonctionnement est majorée, par voie d'amendement gouvernemental, de 1 milliard de francs. Cet ajustement envisagé de la DGF semble notoirement insuffisant au regard de toutes les évaluations disponibles du coût supplémentaire d'une réforme du système de prise en charge des personnes âgées dépendantes. Ce projet de loi n'est jamais venu en discussion devant le Sénat.

La proposition de loi présentée par Mme Bachelot et M. Chamand le 20 avril 1993¹ institue une "allocation dépendance" et retient pour son financement la solution de "fonds départementaux de la dépendance" regroupant l'ensemble des ressources consacrées aux personnes âgées dépendantes pour les régimes de sécurité sociale et les départements. Ce financement est bouclé par un apport complémentaire de l'Etat, qui effectue une péréquation entre les départements.

La proposition de loi présentée par MM. Fourcade, Jourdain, Marini et plusieurs de leurs collègues le 5 mai 1993² est sans conteste la préfiguration du présent projet de loi la plus élaborée :

- une "allocation aux personnes âgées dépendantes", attribuée essentiellement en nature, se substitue à l'allocation compensatrice pour tierce personne à partir de 65 ans, sous condition de ressource, avec obligation alimentaire limitée et recouvrement sur succession ;

- une équipe médico-sociale instruit les dossiers, en fonction d'une grille d'évaluation unique au plan national, mais l'allocation est attribuée par le président du conseil général après avis de la commission cantonale d'admission à l'aide sociale ;

- le financement de l'allocation est assuré par le département, qui affecte à un "fonds départemental de la dépendance" les sommes qu'il consacre déjà aux personnes âgées dépendantes au titre de l'aide sociale. Si les dépenses d'allocation dépendance croissent plus vite que l'ensemble des dépenses d'aide sociale du département, les ressources du fonds sont complétées par une dotation de l'Etat calculée en tenant compte des différences de structures démographiques et de potentiels fiscaux entre les départements ;

¹ *Assemblée nationale - Proposition de loi n° 90 - Dixième législature*

² *Sénat - Proposition de loi n° 295 (1992-1993)*

- des dispositions complémentaires sont prévues, tendant à coordonner les différents intervenants sous la direction du département.

Comme on le verra plus loin, le dispositif proposé par le présent projet de loi est très proche des solutions retenues par cette proposition de loi, dont votre rapporteur tient à saluer la qualité.

c) L'expérimentation

L'article 38 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, qui résulte d'un amendement de la commission des affaires sociales du Sénat, prévoit la mise en oeuvre de dispositifs expérimentaux d'aide aux personnes âgées dépendantes dans un certain nombre de départements.

Ces dispositifs expérimentaux obéissent à un cahier des charges qui en précise les caractéristiques essentielles, arrêté par le ministère des Affaires sociales en concertation avec la CNAVTS et l'APCG. **Ils s'insèrent dans le cadre législatif existant : les droits des bénéficiaires restent inchangés, de même que les obligations financières des différentes collectivités concernées.** Au plan national, les conditions de l'engagement financier de la CNAVTS ont été formalisées par une convention conclue le 14 novembre 1994 avec l'Etat : la Caisse nationale devrait y consacrer 250 millions de francs en 1995.

En pratique, la "prestation expérimentale dépendance" (PED) est constituée par l'allocation compensatrice pour tierce personne financée par les départements, à laquelle vient s'ajouter, le cas échéant, une "prestation supplémentaire dépendance" (PSD), à la charge des caisses de retraite. **La PSD, comme l'allocation compensatrice, est attribuée sur décision des COTOREP.**

L'expérimentation s'est engagée dans les douze départements candidats finalement retenus (Ain, Charente, Haute-Vienne, Haute-Garonne, Ille et Vilaine, Indre, Haute-Loire, Moselle, Oise, Savoie, Val d'Oise, Yonne), après la signature, aux mois de février et mars 1995, de conventions locales entre ces départements et les CRAM de leur ressort.

Certes, on pourrait s'étonner que la discussion du présent projet de loi intervienne avant qu'il ait été possible de tirer des conclusions de ces dispositifs expérimentaux. Un bilan devrait être fait au cours du premier semestre 1996 par un Comité national d'évaluation de l'expérimentation sur la prise en charge de la dépendance des personnes âgées, composé de parlementaires ainsi que de représentants des régimes de retraite et des collectivités locales associées.

Toutefois, votre rapporteur estime que la demande très forte des Français et le caractère approfondi de la réflexion antérieure justifient amplement que l'on n'ait pas différé plus longtemps la création de la prestation d'autonomie.

2. Le couronnement de notre dispositif de protection sociale ?

La création d'une prestation d'autonomie en faveur des personnes âgées dépendantes mérite d'être mise en perspective. En effet, elle se présente comme le point d'aboutissement (provisoire ?) d'un mouvement de perfectionnement continu du système français de protection sociale, dont les principaux axes sont les suivants :

- **l'amélioration du niveau des retraites**, avec l'arrivée à maturité des mécanismes d'assurance vieillesse, et le développement des avantages non contributifs. En 1992, les bénéficiaires du minimum vieillesse n'étaient plus que 1,1 million (soit 11,8 % des personnes âgées de plus de 65 ans) et le niveau de vie des retraités avait rattrapé celui des actifs :

- **l'extension de la couverture maladie**, avec les lois du 2 janvier 1978 sur l'assurance personnelle et du 29 juillet 1992 sur l'aide médicale. En 1994, l'assurance personnelle bénéficiait à 500.000 personnes, dont 63 % d'allocataires du RMI, pour un coût total de 8,6 milliards de francs. Il est aujourd'hui possible de considérer que la généralisation de l'assurance maladie est en droit réalisée, même si les mécanismes de l'aide médicale mériteraient d'être simplifiés :

- **le développement de l'indemnisation du chômage**, depuis la création en 1974 de l'allocation supplémentaire d'attente (ASA), qui garantissait aux salariés licenciés pour motifs économiques 90 % de leur salaire brut pendant douze mois. Face à la montée du chômage, les taux de remplacement ont dû être abaissés à compter de 1983, puis les durées d'indemnisation réduites depuis 1992. En dépit de cette érosion des niveaux de prestation, l'indemnisation du chômage a pris des proportions considérables : en 1994, les dépenses correspondantes se sont élevées à 101,9 milliards de francs au titre de l'assurance et à 12,2 milliards de francs au titre de la solidarité nationale :

- **la mise en place d'un "filet de sécurité" universel, avec la création du Revenu Minimum d'Insertion** par la loi du 1er décembre 1988. Le nombre des bénéficiaires du RMI, qui était de 427.000 en 1989, est passé à 900.000 au 31 décembre 1994, pour un coût total de 32 milliards de francs.

La prestation d'autonomie vient ainsi compléter un système de protection sociale qui s'est déjà beaucoup développé au cours des trois dernières décennies, selon une double logique d'assurance et de solidarité. Il convient ici de s'interroger sur la nature de cette nouvelle prestation.

Très clairement, il ne s'agit pas d'une prestation de sécurité sociale. La solution d'une cinquième branche de sécurité sociale couvrant le risque dépendance, préconisée notamment par les gestionnaires de la CNAVTS et par le Conseil économique et social, n'a pas été retenue. **Comme on le verra plus loin, les caractéristiques de la prestation d'autonomie la rattachent sans ambiguïté à l'aide sociale.**

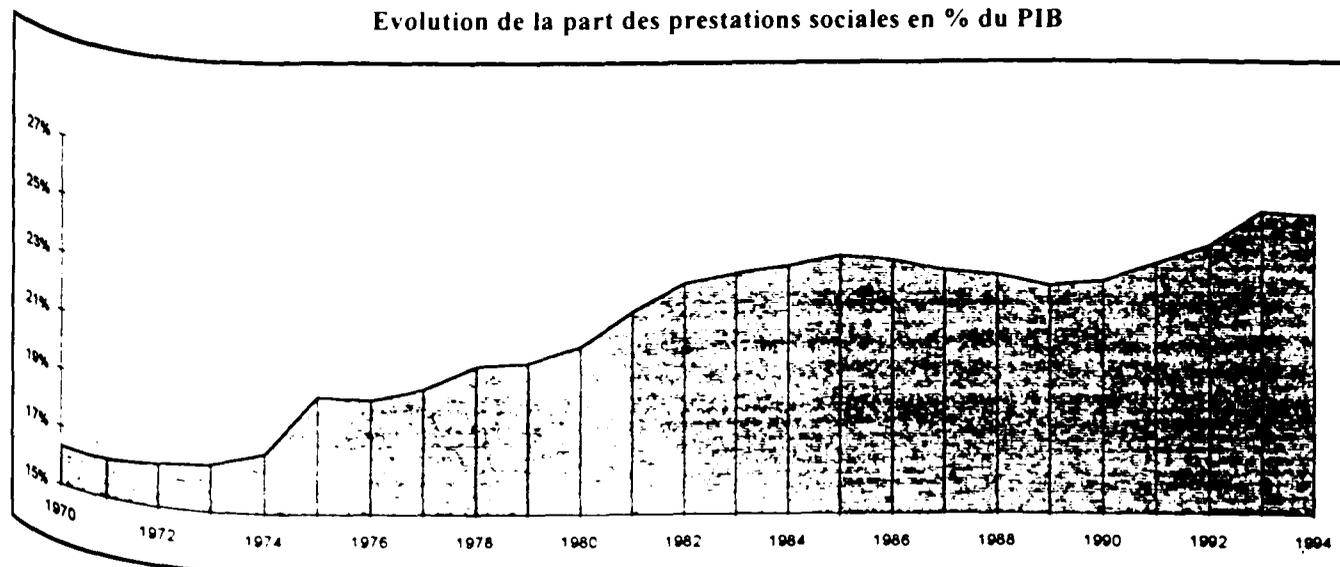
II. ...MAIS QUI SURVIENT DANS UN CONTEXTE FINANCIER ALARMANT

A. LE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE EST EN CRISE

1. Une hausse continue des dépenses et des prélèvements sociaux

Les développements du système de protection sociale évoqués ci-dessus se sont traduits par une croissance continue de la part des prestations sociales dans le produit intérieur brut au cours des 30 dernières années, comme le montre le graphique ci-après.

Evolution de la part des prestations sociales en % du PIB



Source : Comptes nationaux - Direction de la prévision

Structure des prélèvements obligatoires en Europe,
en % du PIB (1992)

	Impôts indirects	Impôts directs	Cotisations sociales
France	14,53	9,60	19,57
Allemagne.....	12,87	12,15	17,51
Italie.....	11,73	16,78	13,30
Royaume-Uni.....	14,47	13,14	6,69
CEE 15.....	13,47	13,56	14,60

Source : Commission Européenne

En dépit du relâchement du lien entre les droits à la protection sociale et l'affiliation professionnelle ou l'effort contributif, le financement de la sécurité sociale est resté assis pour l'essentiel sur les revenus professionnels sous forme de cotisations. Les ressources de la Sécurité sociale se sont certes diversifiées depuis quelques années, avec la création de la CSG et l'accroissement des concours budgétaires, mais les cotisations constituent encore 86 % des recettes du régime général et 75 % des recettes de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

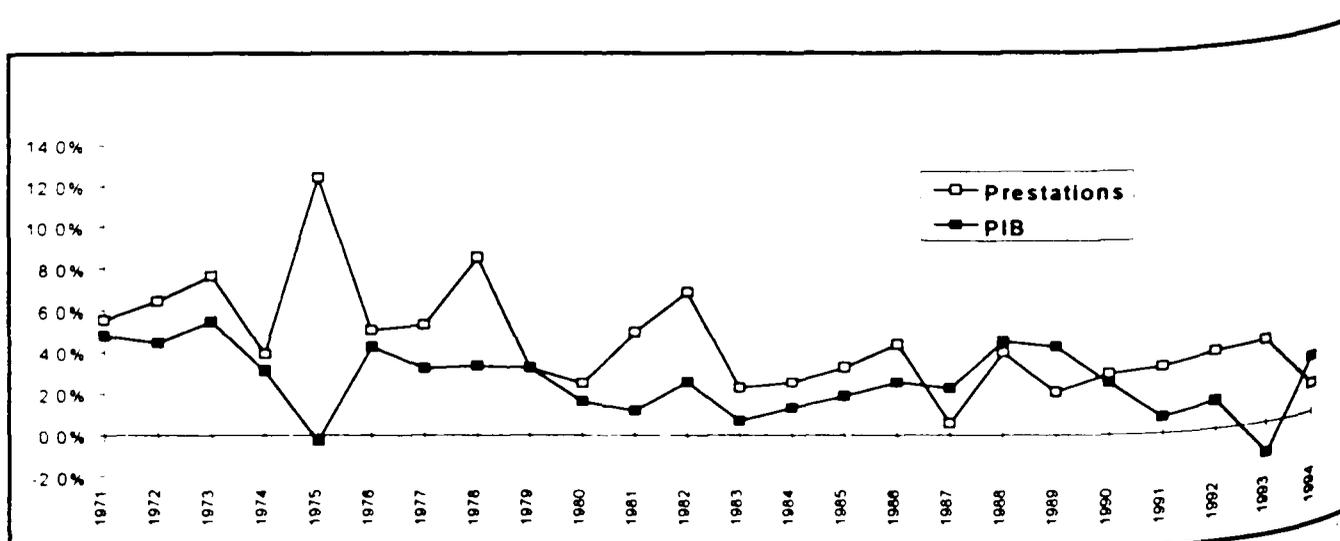
Ce mode de financement pèse directement sur le coût du travail. Certes, les coûts salariaux unitaires globaux de la France sont restés comparables à ceux de ses principaux partenaires. Mais le poids relatif des charges sociales y est nettement plus élevé pour les bas salaires : le taux de cotisation au niveau du SMIC, tous régimes confondus (régime général, retraites complémentaires, UNEDIC) s'est élevé de 57,8 % en 1980 à 61,4 % en 1992. Or, c'est précisément sur ce segment du marché du travail que le taux de chômage est le plus important.

2. Des déficits persistants

En dépit de leur progression continue, les recettes de la sécurité sociale n'ont pas pu suivre le rythme d'augmentation des dépenses. Il en est résulté des déséquilibres financiers majeurs.

A l'exception de la période 1986-1989, période de forte croissance économique, et de 1994, le taux de progression annuel des prestations sociales a toujours été supérieur à celui du PIB.

Taux d'évolution annuels du PIB et des prestations sociales en francs constants 1980



Source : Comptes nationaux - Direction de la Prévision

En 1994, les dépenses totales de la protection sociale représentaient plus de 2.600 milliards de francs, soit 35,3 % de la richesse nationale. La France se place en tête des pays européens par le niveau de ses dépenses de protection sociale.

Les dépenses courantes de protection sociale en Europe (1993)

	France	Allemagne occidentale	Royaume-Uni	Europe des 12
en % du PIB	31	28	28	29

Ce développement des dépenses de protection sociale s'est accompagné d'une hausse continue des prélèvements sociaux obligatoires. Il en est résulté une transformation profonde de la structure des prélèvements obligatoires.

Durant la période 1970-1975, les impôts représentaient en moyenne 59,2 % des prélèvements obligatoires et les cotisations sociales 39 % seulement (le solde de 1,8 % correspondant au prélèvement au profit de la CEE). **En 1993, on observe une quasi-parité entre les impôts et les prélèvements sociaux : 49,4 % contre 48,1 % des prélèvements obligatoires.**

Evolution de la structure des prélèvements obligatoires en France

	Moyenne 1970-1975	Moyenne 1981-1985	Moyenne 1988-1992	En 1993
Impôts (hors SS)	59,2 %	53,4 %	51,4 %	49,4 %
Prélèvement social	39,0 %	44,8 %	46,1 %	48,1 %
Prélèvement au profit de la CEE	1,8 %	1,8 %	2,5 %	2,5 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
Taux de prélèvements obliga- toires (en % du PIB)	35,3 %	43,5 %	43,8 %	43,7 %

Source : INSEE, Comptes de la Nation 1993

Cette déformation de la structure des prélèvements obligatoires s'est accompagnée d'une hausse sensible de leur niveau, qui est passé d'une moyenne de 35,3 % du PIB en 1970-1975 à 43,7 % en 1993. Ce taux de prélèvements obligatoires situe la France au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (41 %), et plus encore, au-dessus de la moyenne de l'OCDE (39 %).

La France se singularise aussi par l'importance de la part relative des cotisations sociales dans le total de ses prélèvements obligatoires, comme le montre le tableau ci-après :

Structure des prélèvements obligatoires en Europe,
en % du PIB (1992)

	Impôts indirects	Impôts directs	Cotisations sociales
France	14,53	9,60	19,57
Allemagne.....	12,87	12,15	17,51
Italie.....	11,73	16,78	13,30
Royaume-Uni.....	14,47	13,14	6,69
CEE 15.....	13,47	13,56	14,60

Source : Commission Européenne

En dépit du relâchement du lien entre les droits à la protection sociale et l'affiliation professionnelle ou l'effort contributif, le financement de la sécurité sociale est resté assis pour l'essentiel sur les revenus professionnels sous forme de cotisations. Les ressources de la Sécurité sociale se sont certes diversifiées depuis quelques années, avec la création de la CSG et l'accroissement des concours budgétaires, mais les cotisations constituent encore 86 % des recettes du régime général et 75 % des recettes de l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

Ce mode de financement pèse directement sur le coût du travail. Certes, les coûts salariaux unitaires globaux de la France sont restés comparables à ceux de ses principaux partenaires. Mais le poids relatif des charges sociales y est nettement plus élevé pour les bas salaires : le taux de cotisation au niveau du SMIC, tous régimes confondus (régime général, retraites complémentaires, UNEDIC) s'est élevé de 57,8 % en 1980 à 61,4 % en 1992. Or, c'est précisément sur ce segment du marché du travail que le taux de chômage est le plus important.

2. Des déficits persistants

En dépit de leur progression continue, les recettes de la sécurité sociale n'ont pas pu suivre le rythme d'augmentation des dépenses. Il en est résulté des déséquilibres financiers majeurs.

Le solde financier des régimes de base a été continuellement déficitaire depuis 1990. Un seuil a été franchi à compter de 1993, année de récession. Le déficit annuel, qui était resté inférieur à 15 milliards de francs jusqu'en 1992, s'est considérablement accru en 1993 pour atteindre 55,6 milliards de francs.

Depuis lors, la reprise qui s'est amorcée n'a pas permis d'apporter les recettes supplémentaires nécessaires à la couverture des dépenses. Le besoin de financement est resté à un niveau élevé, bien que l'économie ait actuellement retrouvé la voie de la croissance.

Solde des opérations courantes de l'ensemble des régimes de base

En Mds	1991	1992	1993	1994	1995 ^(p)
Ensemble des régimes de base	- 8,6	- 14,2	- 55,6	- 56,7	- 63,8

(p) : prévisions

Source : Direction de la sécurité sociale

Cette situation de déséquilibre financier est particulièrement marquée pour le régime général, pivot du système de sécurité sociale, dont toutes les branches sont devenues déficitaires en 1994. **Cette situation de déficit simultané de toutes les branches du régime général est sans précédent dans l'histoire de la sécurité sociale depuis 1945.**

Evolution du solde du régime général et ventilation par branches

En Mds	1991	1992	1993	1994	1995 ^(p)
Régime général,	- 16,6	- 15,3	- 56,4	- 54,9	- 64,5
dont :					
- maladie	- 3,0	- 6,3	- 27,3	- 31,5	- 36,6
- accidents du travail	0,5	2,1	- 0,3	- 0,1	0,2
- vieillesse	- 18,7	- 17,9	- 39,5	- 12,8	- 14,8
- famille	4,6	6,8	10,7	- 10,5	- 13,3

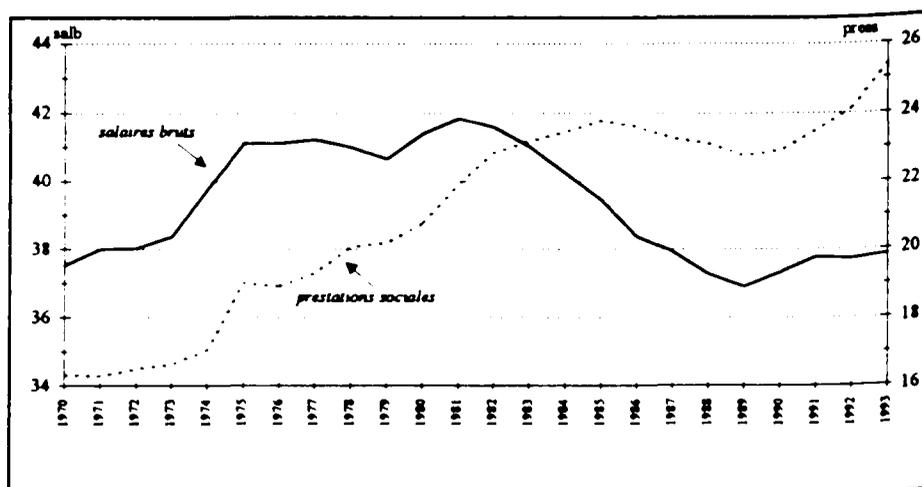
(p) : prévision

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Les prévisions tendanciennes établies par la Commission des comptes de la sécurité sociale le 31 octobre dernier ne laissent pas espérer, en l'absence de mesures nouvelles, un rétablissement spontané de la situation financière du régime général. En dépit d'une progression de 3,8 % des recettes, son déficit ne se réduirait que d'environ 5 milliards de francs pour s'établir à - 60,4 milliards de francs.

Ces évolutions montrent que l'assiette essentiellement salariale des cotisations sociales, outre ses effets pénalisants sur l'emploi, présente l'inconvénient de ne pas être suffisamment dynamique. Alors que la part des prestations sociales dans le PIB ne cesse de croître, celle des salaires bruts décline depuis le début des années 1980.

Evolution des salaires et des prestations sociales en part de PIB %



(1) L'échelle de droite correspond aux prestations sociales R64 de la Comptabilité Nationale, l'échelle de gauche à celle des traitements et des salaires bruts R11

Source : Comptes de la Nation

Face à cette situation de crise financière aiguë, l'Etat a dû se porter au secours de la sécurité sociale. Dans l'immédiat, afin que le service des prestations sociales ne soit à aucun moment interrompu, l'Etat a apporté les ressources de trésorerie nécessaires au régime général : à compter du second semestre 1992, les avances plafonnées de la Caisse des dépôts et consignations à l'ACOSS, qui ne suffisaient plus, ont dû être relayées par des avances du Trésor.

Une solution plus durable a été recherchée l'année suivante. Au 31 décembre 1993, l'Etat a repris la dette du régime général résultant de l'accumulation de ses déficits de trésorerie annuels, à hauteur de 110 milliards de francs. Toutefois, dès le mois de juillet 1994, la persistance du déséquilibre financier du régime général contraignait l'ACOSS à recourir de nouveau aux avances du Trésor. **Au 31 décembre 1995, selon les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale, le déficit cumulé du régime général devrait dépasser celui de la fin 1993, pour atteindre 120 milliards de francs. Une nouvelle opération "d'externalisation" de cette dette, dont les modalités ne sont pas encore arrêtées, est envisagée par le Gouvernement.**

Il doit être bien clair que le financement à crédit de notre système de sécurité sociale ne peut être admis que comme une solution provisoire pour surmonter la crise actuelle. Mais des mesures de redressement durables sont indispensables à très brève échéance.

La mise en oeuvre de la prestation d'autonomie devra donc s'insérer dans un contexte exigeant de maîtrise des dépenses sociales, qui concerne également les départements.

B. LE POIDS CROISSANT DES DÉPENSES SOCIALES DANS LES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX

1. Les dépenses d'action sociale pèsent de plus en plus sur l'équilibre financier des départements

a) La décentralisation de l'aide sociale

La loi de décentralisation n° 83-663 du 22 juillet 1983 a procédé à un vaste transfert de compétences de l'Etat vers le département en matière d'action sociale et de santé. Ce transfert a pris effet au 1er janvier 1984.

L'article 32 de la loi précitée précise que le département a **une compétence de principe en matière d'aide sociale**. Il prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale, à l'exception des prestations qui demeurent à la charge de l'Etat et sous réserve de la participation financière des communes prévue à l'article 93 de la loi de décentralisation n° 83-8 du 7 janvier 1983 (les contingents communaux d'aide sociale).

Ultérieurement, la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 a créé une allocation de revenu minimal d'insertion (RMI) dont le financement est à la charge de l'Etat. Toutefois, les articles 41 et 42 de la loi précitée précisent que le département doit inscrire à son budget les sommes nécessaires au financement des actions destinées à permettre l'insertion des bénéficiaires du RMI, sous peine que le préfet mette en oeuvre la procédure d'inscription d'office applicable aux dépenses obligatoires des collectivités territoriales.

b) L'évolution des dépenses sur les dix dernières années

La lecture des comptes administratifs des départements pour l'exercice **1994** révèle que les dépenses brutes d'aide sociale, avant prise en compte des recettes en atténuation de dépenses et des contingents communaux d'aide sociale, se sont élevées à près de **78 milliards de francs** l'an dernier.

Evolution des dépenses d'aide sociale des départements depuis 1985

(en millions de francs)

Années	Dépenses totales de fonctionnement (a)	Evolution	Dépenses totales d'aide sociale (b)	Evolution	Structure b/a
1985	83.499		47.145		56,5 %
1986	88.577	6,1 %	48.981	3,9 %	55,3 %
1987	90.064	1,7 %	50.497	3,1 %	56,1 %
1988	93.886	4,2 %	52.106	3,2 %	55,5 %
1989	98.058	4,4 %	54.133	3,9 %	55,2 %
1990	105.145	7,2 %	58.339	7,8 %	55,5 %
1991	110.897	5,5 %	63.166	8,3 %	57,0 %
1992	118.397	6,8 %	68.295	8,1 %	57,7 %
1993	124.571	5,2 %	73.383	7,5 %	58,9 %
1994	131.054	5,2 %	77.949	6,2 %	59,5 %

Source : APCG

Depuis 1990, on constate que les dépenses d'aide sociale ont progressé à un rythme plus de deux fois supérieur au rythme de la seconde moitié des années 1980 : + 3,5 % entre 1985 et 1989 et + 7,6 % ensuite en évolution moyenne annuelle.

En outre, depuis le début de la décennie, cette catégorie de dépenses progresse plus vite que les budgets de fonctionnement. Aussi, leur poids relatif, resté stable un peu au-dessus de 55 % dans les premières années de la décentralisation, frôle aujourd'hui la barre des 60 %.

Parallèlement, le coût net de l'aide sociale est de plus en plus lourd pour les départements.

En effet, les recettes perçues par les départements au titre de l'aide sociale, qui couvraient encore près du tiers des dépenses en 1985, n'en représentaient plus que 26,8 % huit ans plus tard.

Ces recettes sont de deux ordres :

- Les recettes provenant soit de l'Etat, soit d'organismes sociaux et mutualistes, soit des bénéficiaires des prestations au titre de l'**obligation alimentaire** et des **récupérations sur succession**.

Leur montant n'a guère progressé en francs courants, passant de 9,2 milliards de francs en 1985 à 10,3 milliards de francs constatés dans les comptes administratifs pour 1993.

- Les contingents communaux d'aide sociale.

Malgré une légère réduction de leur poids relatif, concentrée sur la seconde moitié des années 1980, ils ont dans l'ensemble progressé parallèlement aux dépenses d'aide sociale conformément à l'esprit des lois de décentralisation.

Ils dépassaient **10,2 milliards de francs** et représentaient **15 %** des dépenses d'aide sociale nette des récupérations sur succession et de l'obligation alimentaire en 1994¹.

Si leur poids relatif dans les budgets communaux semble être resté à peu près stable depuis 1985, leur part dans le financement des dépenses d'aide sociale des départements est extrêmement variable autour de la moyenne de 15 % : de 3 % à 28,2 % selon les départements.

Répartition des dépenses d'aide sociale entre les départements et les communes

(en millions de francs)

Années	Solde des dépenses d'aide sociale après imputation de l'obligation alimentaire et des récupérations sur succession <i>(a)</i>	Contingent communal <i>(b)</i>	Evolution	Coût net département	Evolution	Structure b/a
1985	37.984	6.024		31.960		15,9 %
1986	39.308	6.214	3,2 %	33.094	3,5 %	15,8 %
1987	41.366	6.332	1,9 %	35.034	5,9 %	15,3 %
1988	43.067	6.590	4,1 %	36.477	4,1 %	15,3 %
1989	45.092	6.875	4,3 %	38.217	4,8 %	15,2 %
1990	48.831	7.451	8,4 %	41.380	8,3 %	15,3 %
1991	53.190	7.969	6,9 %	45.221	9,3 %	15,0 %
1992	58.200	8.711	9,3 %	49.488	9,4 %	15,0 %
1993	63.104	9.430	8,3 %	53.673	8,5 %	14,9 %

Source : APCG

¹ Le tableau suivant ne donne pas les chiffres de 1994, les récupérations sur succession et les recettes liées à l'obligation alimentaire n'ayant pas encore été isolées dans les comptes administratifs de l'exercice 1994.

Outre l'obligation alimentaire, les récupérations sur succession et les contingents communaux d'aide sociale, les départements perçoivent des transferts de l'Etat pour la couverture des charges assurées par celui-ci avant le 1er janvier 1984.

L'arrêt interministériel du 27 novembre 1985 fixant les droits à compensation de chaque département avait arrêté, en valeur 1984, le montant global de ces droits à 19.956 millions de francs. Cette somme a été compensée par le transfert d'impôt d'Etat (vignette et une partie des droits de mutation) pour 12.122 millions de francs, le solde étant couvert par la DGD, soit 7.834 millions de francs.

Or, selon une évaluation réalisée par l'Assemblée des présidents de conseils généraux, en 1993, les recettes transférées et la DGD s'élevaient à 37 milliards de francs et couvraient 69 % des dépenses à la charge des départements contre 98 % en 1990.

c) Un effet d'éviction sur les dépenses d'équipement

Toute augmentation des dépenses d'action sociale, à un moment où les concours de l'Etat tendent à se stabiliser à un niveau comparable à celui de l'inflation, entraîne deux séries de conséquences :

- une augmentation de la pression fiscale directe,

- une réduction de l'épargne disponible des départements, et donc de leur capacité d'investissement.

Le tableau suivant illustre l'incidence de la dépense d'action sociale sur la dépense d'équipement depuis 1984 : l'inversion de tendance qui s'est traduite par l'accélération de la première au détriment de la seconde date de 1990.

Evolution du ratio
Dépense nette d'aide sociale obligatoire/Dépense d'équipement brute
France métropolitaine hors Paris

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
2,62	2,28	2,11	1,90	1,70	1,56	1,55	1,54	1,57	1,68	1,83

Source : DGCL, Odas.

Alors que leur capacité à préparer l'avenir par l'investissement ne cesse de se réduire, les départements tendent à devenir les "assistantes sociales" de la Nation.

2. L'aide aux personnes âgées dépendantes participe à cette pression financière au travers de l'explosion des dépenses de l'allocation compensatrice pour tierce personne

Selon les évaluations de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée¹, la dépense d'aide sociale en direction des personnes âgées a représenté **12,7 milliards de francs** en 1994, soit 18,5 % de la dépense nette d'aide sociale contre 21 % en 1989 et 23 % en 1984. Celle-ci se décompose en trois parties : l'aide à domicile (c'est-à-dire essentiellement l'aide ménagère), l'aide sociale à l'hébergement (ASH) et la fraction de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) versée aux personnes âgées de 60 ans et plus.

**L'aide sociale en direction des personnes âgées
(France métropolitaine)**

Dépenses <i>(en milliards de francs)</i>	1989	1992	1994	Variation 92/94
Aide à domicile	1,5	1,5	1,4	- 7 %
Aide sociale à l'hébergement	4,5	4,9	5,3 ⁽¹⁾	+ 8 %
Allocation compensatrice	3,5	5,3	6,0	+ 11 %
Total	9,5	11,7	12,7	+ 9 %

⁽¹⁾ Dont 3 milliards de francs environ pour les personnes dépendantes

Bénéficiaires				
Aide ménagère	114.200	101.900	87.500	- 14 %
Aide sociale à l'hébergement	141.200	136.800	136.700 ⁽¹⁾	0 %
Allocation compensatrice	122.000	166.000	186.000	+ 12 %

⁽¹⁾ Dont 80.000 personnes dépendantes

Source : ODAS

¹ Le recours aux données de l'ODAS, qui proviennent d'extrapolations à partir d'échantillons, est justifié par l'insuffisante exploitation des comptes administratifs de 1994. Celle-ci est, en effet, en cours.

Sur le long terme toutefois, les données de l'Observatoire sont généralement corroborées par celles des comptes administratifs.

La progression de 9 % des dépenses d'aide sociale en direction des personnes âgées entre 1992 et 1994 doit être comparée à l'envolée des dépenses totales d'aide sociale prise en charge par les départements au cours de la même période -+ 19,2 %- pour comprendre le recul progressif de leur part relative dans cet ensemble.

En fait, **la contraction du poids relatif de l'aide sociale aux personnes âgées résulte des évolutions divergentes des trois postes ci-dessus énumérés :**

- *L'aide ménagère*, dont le montant atteignait 1,8 milliard de francs en 1984, n'a cessé de subir une baisse de ses moyens en francs courants depuis lors. En effet, seules y ont accès les personnes âgées ayant un revenu inférieur ou égal au minimum vieillesse, qui sont de moins en moins nombreuses.

- *L'aide sociale à l'hébergement* engendre une dépense à peu près stable en volume depuis 1989. La diminution du nombre des bénéficiaires est neutralisée par l'augmentation du prix de journée en établissement, due notamment à une aggravation de l'état de dépendance moyen des résidents, qui nécessite des formes de prise en charge plus coûteuses.

- *L'allocation compensatrice pour tierce personne*, en revanche, a été **l'un des moteurs de la progression des dépenses d'aide sociale jusqu'en 1993**. On constate ainsi que le poids total de l'ACTP dans les dépenses d'aide sociale est passé de 11,6 % en 1984 à 13,7 % en 1992 avant de redescendre, il est vrai, à 12,8 % en 1994.

Ce rôle moteur est dû essentiellement à **l'afflux des personnes âgées** de 60 ans et plus qui perçoivent aujourd'hui plus des deux tiers de l'enveloppe, contre seulement la moitié en 1984.

**Dépenses nettes d'allocation compensatrice pour tierce personne
(France métropolitaine)**

(en milliards de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	<i>Evolution 89/94</i>	<i>Evolution 93/94</i>
Personnes handicapées	2,5	2,5	2,5	2,6	2,8	2,8	12 %	0 %
Personnes âgées	3,5	4,0	4,6	5,3	5,7	6,0	71 %	5 %
Total	6,0	6,5	7,1	7,9	8,5	8,8	47 %	3,5 %

Le ralentissement final observé – le rythme de progression de la dépense reste tout de même de + 5 % en 1994 pour la part personnes âgées – s'explique par un début de mise en oeuvre dans les départements de contrôles d'effectivité de la prestation.

III. UNE PRESTATION CONÇUE A LA LUMIERE DES DERIVES PASSEES...

A. LES DERIVES ANTERIEURES DES PRESTATIONS SOCIALES

1. L'allocation aux adultes handicapés

Le rapport de la Cour des Comptes de novembre 1993 relatif aux politiques sociales en faveur des adultes handicapés a relevé l'utilisation largement inadaptée des prestations qui leur sont destinées, source de dérives importantes et de moindre efficacité sociale pour les personnes réellement handicapées au profit desquelles ont été conçues ces prestations.

La Cour a notamment dénoncé les dérives auxquelles a donné lieu l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sur la base de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale, qui en ouvre le bénéfice aux personnes ne présentant pas un taux d'incapacité de 80 %, mais qui sont reconnues par la COTOREP dans l'incapacité de se procurer un emploi du fait de leur handicap. **Il semble que cette disposition soit en fait largement utilisée pour retirer du marché de l'emploi certaines personnes en situation de chômage de longue durée.**

Pour remédier à ces dérives, l'article 95 de la loi de finances pour 1994 a institué un taux d'incapacité minimal pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'article L.821-2. Ce taux a été fixé à 50 % par un décret n° 94-379 du 16 mai 1994.

Toutefois, il ne semble pas que cette réforme, qui ne s'applique qu'aux demandes nouvelles, ait déjà eu d'effet significatif sur le rythme de progression de l'AAH. Celle-ci a bénéficié en 1994 à 583.000 personnes, pour un coût budgétaire de 18,7 milliards de francs.

2. Le revenu minimum d'insertion

Lors de sa création, le RMI avait été présenté comme un "filet de sécurité" transitoire institué au bénéfice d'une mince frange d'exclus, mal pris en compte par les dispositifs sociaux existants, mais ayant vocation à reprendre place au sein de la société.

Toutefois, le volet insertion du RMI n'a pas répondu aux espérances. En 1994, sur 900.000 bénéficiaires du RMI, seuls 240.000 ont pu accéder à un emploi ou une formation. Sur les six premiers exercices, les crédits d'insertion à la charge des départements n'ont été consommés en moyenne qu'à hauteur de 85 %, entraînant des reports considérables d'une année sur l'autre.

En revanche, le nombre des bénéficiaires n'a cessé de croître : il s'élevait à 946.000 au 30 juin 1995 et devrait dépasser le million d'ici à la fin de l'année. La dérive a été encore plus marquée dans les DOM, dont 16,7 % de la population vivait du RMI en 1994.

Au total, les dépenses directes au titre du RMI se sont élevées en 1994 à 32 milliards de francs, dont 26 milliards de francs à la charge de l'Etat et 6 milliards de francs à la charge des départements.

3. L'allocation compensatrice pour tierce personne

L'allocation compensatrice instaurée par l'article 39 de la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes âgées est attribuée sur décision des COTOREP aux personnes lourdement handicapées (ayant un taux d'invalidité d'au moins 80 %), qui ont besoin de l'aide d'une tierce personne pour les actes essentiels de la vie quotidienne. Il peut s'agir d'une personne rémunérée ou d'un membre de l'entourage familial.

L'allocation compensatrice varie entre 40 % et 80 % du montant de la majoration pour tierce personne servie au titre de l'invalidité par la CNAVTS. Elle est financée par les départements au titre de l'aide sociale.

Conçue à destination des personnes handicapées, l'allocation compensatrice a été utilisée en pratique pour la prise en charge des personnes âgées dépendantes. En 1993, près de 70 % des bénéficiaires de l'allocation compensatrice étaient âgés de plus de 60 ans.

Comme votre rapporteur l'a indiqué plus haut, ce changement de finalité explique la très forte dynamique d'accroissement des dépenses d'allocation compensatrice, qui sont passées de 4,4 milliards de francs en 1984 à 8,8 milliards de francs en 1994. Leur taux d'augmentation annuel, qui était de + 6 % par an entre 1984 et 1989, s'est élevé à + 9 % par an entre 1989 et 1993.

Or, dans son rapport précité de novembre 1993, la Cour des Comptes a relevé que l'efficacité du recours à une tierce personne était difficile à apprécier, s'agissant d'une prestation en espèces. **C'est pourquoi l'article 59 de la loi du 19 janvier 1994, relative à la santé publique et à la protection sociale, a prévu que les conditions d'efficacité de l'aide dispensée à une personne bénéficiaire d'une allocation compensatrice seraient fixées par voie de décret en Conseil d'Etat.**

Le décret n° 95-91 du 24 juin 1995, qui subordonne le versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne à la présentation des justificatifs nécessaires, devrait exercer un effet modérateur sur les demandes d'ouverture des droits, bien qu'il soit encore trop tôt pour le vérifier.

Par ailleurs, selon une jurisprudence constante de la Commission centrale d'aide sociale et du Conseil d'Etat, l'allocation ne peut être ni suspendue, ni réduite lorsque la personne âgée bénéficiaire est accueillie en établissement, alors même que le coût de sa dépendance est inclus dans le prix de journée. De nombreux départements restent réticents envers cette interprétation extensive de la loi du 30 juin 1975 et persistent à refuser de verser l'allocation compensatrice en établissement, ou à n'en verser qu'une partie, pour lui préférer l'aide sociale à l'hébergement. Mais ils le font sur une base juridique de plus en plus fragile, à mesure que se multiplient les contentieux.

L'allocation compensatrice s'est donc muée au fil des ans en un substitut, mal calibré, d'une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes qu'il est devenu particulièrement urgent d'instaurer.

Votre rapporteur estime qu'il est indispensable de mettre à profit l'expérience des dérives passées pour définir au mieux la nouvelle prestation d'autonomie.

B. UNE PRESTATION BIEN CIRCONSCRITE

1. Une prestation différentielle en nature

Les paramètres financiers définissant la prestation d'autonomie sont au nombre de deux :

- d'une part, son **montant maximum est fixé par décret**, par référence à la majoration pour aide constante d'une tierce personne (article 4 du projet de loi). Le Gouvernement entend retenir un maximum égal à 80 % de la majoration pour tierce personne, soit 4.300 F par mois ;

- d'autre part, la prestation d'autonomie est **attribuée sous condition de ressources** (article 5 du projet de loi). Elle ne peut être cumulée avec les ressources du bénéficiaire et, le cas échéant, de son conjoint que dans la limite d'un plafond déterminé par décret. Le Gouvernement entend retenir un plafond égal à 1,5 fois le plafond de l'allocation supplémentaire du FNS, soit 13.000 francs bruts par mois, ou 9.250 francs nets. Le mode de calcul de la prestation d'autonomie n'est donc pas forfaitaire, mais **différentiel**.

Votre rapporteur constate que les déterminants financiers essentiels de la prestation d'autonomie relèveront, comme il est d'usage en matière sociale, du seul pouvoir réglementaire, le législateur n'étant invité à se prononcer que sur ses principes fondamentaux.

Telle qu'elle est présentée, la prestation d'autonomie apparaît plus favorable que l'allocation compensatrice pour tierce personne, qui est attribuée sous la condition d'un plafond de ressources inférieur fixé à 7.600 francs nets par mois.

Cela ressort de la comparaison effectuée ci-dessous, à partir de l'exemple d'une personne âgée dépendante disposant d'un revenu net de 4.680 F (soit 6.500 francs bruts).

Allocation compensatrice	Prestation d'autonomie
Revenu brut :6.500 F	Revenu brut :6.500 F
Revenu net4.680 F	Revenu net :4.680 F
ACTP accordée4.300 F	Prestation d'autonomie accordée4.300 F
TOTAL8.980 F	TOTAL8.980 F
Plafond de ressources net7.600 F	Plafond de ressources net9.250 F
Effet du plafonnement - 1.380 F	Pas de plafonnement
Allocation compensatrice accordée2.920 F	Prestation d'autonomie accordée4.300 F

L'article 2 du projet de loi définit la prestation d'autonomie comme **une prestation en nature.**

Ce point la distingue radicalement de l'allocation compensatrice pour tierce personne, prestation versée en espèces, et garantit l'effectivité de l'aide apportée à la personne dépendante. Toutefois, une fraction limitée de la prestation d'autonomie pourra être versée en espèces afin de prendre en charge le petit appareillage souvent rendu nécessaire par l'état de dépendance.

Pour les personnes à domicile, la prestation d'autonomie servira à rémunérer une aide, soit directement, grâce à des "chèques autonomie" comparables aux "chèques services" existants, soit par l'intermédiaire d'une association agréée grâce à un système de tiers payant.

Pour les personnes en hébergement, la prestation d'autonomie sera versée directement à l'établissement d'accueil. Elle ne prendra en charge que les frais exposés par l'établissement au titre de la dépendance du bénéficiaire, à l'exclusion des prestations strictement hôtelières.

L'effectivité de l'aide financée par la prestation d'autonomie devrait garantir à celle-ci un impact assez important en matière de création d'emplois. Les premiers résultats issus de l'expérimentation menée dans douze départements depuis le début de l'année font apparaître un rapport de 1 emploi à temps plein créé pour 3 prestations expérimentales dépendance attribuées.

Le Gouvernement attend la création de 50.000 emplois de la mise en oeuvre de la prestation d'autonomie.

2. Une évaluation rigoureuse des besoins

Le bénéfice de la prestation sera réservé aux 700.000 personnes âgées lourdement dépendantes. L'état de dépendance est défini par l'article premier du projet de loi comme le besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou la nécessité d'une surveillance régulière.

L'appréciation du degré de dépendance de chaque bénéficiaire sera faite par une équipe médico-sociale, qui devra se référer à la grille AGGIR (Autonomie Gérontologie - Groupe Iso-Ressources). Cette référence unique sur l'ensemble du territoire devrait garantir l'égalité de traitement des demandes de prestation d'autonomie.

Le montant de la prestation ne sera pas déterminé uniquement en fonction du degré de perte d'autonomie ainsi évalué, mais pourra être modulé en fonction de "l'environnement" de la personne âgée, c'est-à-dire notamment de ses conditions de logement et des aides régulières qui lui sont apportées (article 4 du projet de loi). Ce montant est par ailleurs encadré, comme on l'a vu, par un maximum d'attribution et un plafond de ressources.

Enfin, la prestation d'autonomie n'est pas définitivement attribuée mais fait l'objet d'une révision périodique (article 7). Un suivi médico-social est assuré qui permettra de contrôler le caractère effectif de l'aide apportée et son adéquation aux besoins du bénéficiaire (article 20 du projet de loi).

3. Une possibilité de recouvrement sur succession

L'attribution de la prestation d'autonomie ne sera pas subordonnée à la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire prévue par les articles 205 à 211 du code civil (article 10 du projet de loi). En effet, la mise en oeuvre par voie d'autorité de cette obligation pose des problèmes délicats de partage entre les obligataires et de prise en compte de leurs revenus propres, de nature à susciter beaucoup de contentieux.

Par ailleurs, compte tenu de l'âge moyen probable des bénéficiaires de la prestation d'autonomie, le poids de l'obligation alimentaire devrait porter essentiellement sur des descendants retraités.

En revanche, les sommes versées au titre de la prestation d'autonomie pourront être recouvrées sur les successions (article 14 du projet de loi). En effet, la prestation d'autonomie sera attribuée aux personnes âgées ne disposant pas d'un revenu suffisant pour faire face aux frais entraînés par leur

état de dépendance. **Il paraît dès lors normal que le patrimoine des bénéficiaires soit utilisé, après leur décès, pour rembourser à la collectivité les dépenses que celle-ci aura exposées à leur profit.** Certains départements parviennent déjà aujourd'hui à des taux de recouvrement sur succession significatifs pour leurs dépenses d'aide sociale à l'hébergement (16,7 % à Paris, 12 % dans les Hauts-de-Seine, 5 à 10 % dans les autres départements).

Ce point distingue radicalement la prestation d'autonomie de l'allocation compensatrice, et la situe clairement dans le champ de l'aide sociale.

Cette possibilité de récupération sur succession contribuera beaucoup à prévenir toute dérive éventuelle de la prestation d'autonomie. Elle garantira que celle-ci ne sera demandée que lorsque les besoins seront réels et auront dépassé la capacité du soutien naturellement fourni par la famille.

Toutefois, l'article 14 du projet de loi prévoit que le recours en récupération ne s'exercera que sur la fraction de l'actif net successoral excédant un seuil fixé par décret. Dans un souci d'efficacité votre rapporteur estime que ce seuil spécifique devra être fixé à un niveau inférieur à celui du seuil de 250.000 francs de droit commun en matière d'aide sociale : **un abattement de 100.000 francs apparaît raisonnable**, à défaut d'une récupération au premier franc.

C. UN MAITRE D'OEUVRE UNIQUE

1. Le département a la maîtrise d'oeuvre de la prestation d'autonomie...

Les errements des COTOREP en matière d'AAH comme d'allocation compensatrice illustrent **les inconvénients de tout mécanisme où l'autorité qui décide de l'ouverture des droits n'est pas celle qui les finance.** De même, les dysfonctionnements du dispositif du RMI ont montré les limites d'une cogestion Etat-département. C'est pourquoi l'article 6 du présent projet de loi confie au seul département à la fois la gestion et le financement de la prestation d'autonomie.

Pratiquement, cela signifie que la prestation d'autonomie est attribuée **sur décision du président du conseil général** (article 7). Certes, il s'agit d'un pouvoir de décision encadré :

- d'une part, l'instruction de la demande est faite par l'équipe médico-sociale, sur la base d'une grille d'évaluation prédéfinie :

- d'autre part, la décision du président du conseil général est susceptible de recours devant la commission départementale d'admission à l'aide sociale. La décision de cette commission départementale est elle-même susceptible d'appel devant la commission centrale d'aide sociale (cette possibilité d'appel pourra jouer en faveur du président du conseil général, lorsque sa décision aura été contestée par la commission départementale).

Ces dispositifs encadrant le pouvoir de décision du président du conseil général ont surtout pour finalité d'assurer une certaine unité dans l'application de la loi sur l'ensemble du territoire national. **Ils devraient laisser une grande latitude d'appréciation à ce dernier, qui pourra notamment moduler le montant de la prestation d'autonomie en fonction de considérations d'opportunité.**

2. ...en collaboration avec les autres intervenants de la dépendance

Le fait que le département soit seul responsable de la gestion de la prestation d'autonomie ne signifie pas que son action exclut celle des autres intervenants publics dans le champ de la dépendance des personnes âgées. Bien au contraire, une collaboration étroite entre le premier et les seconds apparaît nécessaire.

C'est pourquoi l'article 8 du présent projet de loi prévoit que le département pourra conclure des conventions avec les organismes de sécurité sociale, sur la base d'une convention-type arrêté par le ministère chargé des personnes âgées. **Ce conventionnement apparaît si souhaitable que votre rapporteur pour avis estime qu'il devrait être non pas facultatif, mais obligatoire.**

Par ailleurs, les communes seront parties au financement de la prestation d'autonomie par le biais du contingent communal d'aide sociale, qui les fera participer à hauteur de 15 % aux dépenses des départements à ce titre (article 32 du projet de loi). **Elles mériteraient d'ailleurs d'être associées en amont du processus, et de pouvoir donner leur avis sur les demandes d'attribution : la connaissance plus directe que le maire a de la situation de ses administrés pourra ainsi être mise à profit pour éclairer la décision du président du conseil général.**

Enfin, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, chaque département établira un plan départemental d'action en faveur des personnes âgées, ou plan gérontologique, qui dressera un état des besoins et des moyens existants et précisera les modalités de coopération entre les différents intervenants de la dépendance (article 36 du projet de loi).

L'ensemble de ces mécanismes de collaboration devrait contribuer à assurer une insertion harmonieuse de la nouvelle prestation dans les dispositifs existants de prise en charge de la dépendance.

D. UN COUT SIGNIFICATIF A MOYEN TERME

1. Le coût brut du dispositif peut être estimé à 20 milliards de francs

Le services du ministère de la Solidarité entre les générations ont procédé à une évaluation du coût de la prestation d'autonomie fondée sur les hypothèses suivantes :

- la population des personnes âgées dépendantes s'élève à 637.500 personnes, résidant pour 37,4 % en établissements et pour 62,6 % à domicile, relevant pour 44,6 % du niveau 1 de dépendance et pour 54,4 % du niveau 2 ;

- le montant mensuel de la prestation d'autonomie correspondant au niveau 1 est égal à 80 % de la majoration pour tierce personne, soit 4.336 francs, arrondis à 4.300 francs ;

- le montant mensuel de la prestation d'autonomie correspondant au niveau 2 est égal à 40 % de la majoration pour tierce personne, soit 2.168 francs, arrondis à 2.150 francs ;

- la proportion des personnes âgées que leur niveau de ressources trop élevé exclut du dispositif est de 7 % au niveau 1 et de 15 % au niveau 2.

Sur la base de ces hypothèses communes, deux scénarios ont été élaborés :

- dans le **scénario 1**, une fraction des montants de prestation d'autonomie attribuée à domicile n'est pas utilisée par ses bénéficiaires : le taux de consommation à domicile n'est alors que de 70 % ;

- dans le **scénario 2**, le taux de consommation de la prestation d'autonomie est de 100 % à domicile comme en établissement.

Les résultats de cette évaluation sont présentés dans les tableaux ci-après.

Scénario 1 : taux de consommation à domicile de 70 %

	Niveau 1		Niveau 2		Tous niveaux	
	Nombre de personnes âgées dépendantes	Dépenses de prestation d'autonomie	Nombre de personnes âgées dépendantes	Dépenses de prestation d'autonomie	Nombre de personnes âgées dépendantes	Dépenses de prestation d'autonomie
Domicile	195.000	6.550.362.000	204.000	3.131.604.000	399.000	9.681.966.000
Etablissement	95.500	4.582.854.000	143.000	3.135.990.000	238.500	7.718.844.000
TOTAL	290.500	11.133.216.000	347.000	6.267.594.000	637.500	17.400.810.000

Scénario 2 : taux de consommation à domicile de 100 %

	Niveau 1		Niveau 2		Tous niveaux	
	Nombre de personnes âgées dépendantes	Dépenses de prestation d'autonomie	Nombre de personnes âgées dépendantes	Dépenses de prestation d'autonomie	Nombre de personnes âgées dépendantes	Dépenses de prestation d'autonomie
Domicile	195.000	9.357.660.000	204.000	4.473.720.000	399.000	13.831.380.000
Etablissement	95.500	4.582.854.000	143.000	3.135.990.000	238.500	7.718.844.000
TOTAL	290.500	13.940.514.000	347.000	7.609.710.000	637.500	21.550.224.000

Les dépenses de prestation d'autonomie s'établiraient à 17,4 milliards de francs dans le scénario 1 et à 21,6 milliards de francs dans le scénario 2. Votre rapporteur relève que l'hypothèse avancée pour la population des personnes âgées dépendantes est une estimation plutôt optimiste, mais estime que l'on peut **retenir un ordre de grandeur plausible de 20 milliards de francs** pour le coût de la prestation d'autonomie. Il s'agit là d'un coût à moyen terme, la mise en place de la prestation devant être progressive.

2. Une montée en charge en deux temps sur une période de trois ans

La nouvelle prestation d'autonomie a vocation à se substituer à l'allocation compensatrice actuellement servie aux personnes âgées : l'article 38 du présent projet de loi prévoit que l'accès à l'allocation compensatrice pour tierce personne sera désormais réservé aux personnes handicapées âgées de moins de 60 ans. Lorsqu'elles auront dépassé cet âge, elles pourront opter, à leur convenance, pour la prestation d'autonomie ou pour le maintien de l'allocation compensatrice.

Pendant la première année d'application de la loi, la situation des personnes âgées de plus de 60 ans percevant actuellement l'allocation compensatrice sera systématiquement réexaminée (article 39 du projet de loi) :

- celles qui ont accédé à l'allocation compensatrice après l'âge de 60 ans, seront d'office réorientées vers la prestation d'autonomie dans un délai d'un an, à moins qu'elles ne la refusent ou que le montant proposé soit inférieur à celui de l'allocation compensatrice ;

- celles qui ont accédé à l'allocation compensatrice avant l'âge de 60 ans se verront proposé d'opter pour la prestation d'autonomie.

Compte tenu de son plafond de ressource supérieur, la prestation d'autonomie est a priori plus favorable que l'allocation compensatrice. Toutefois, ses caractéristiques de prestation en nature donnant lieu à recouvrement sur succession pourrait inciter un certain nombre de personnes âgées à lui préférer l'allocation compensatrice qu'elles perçoivent déjà.

Par ailleurs, la prestation d'autonomie sera dans un premier temps attribuée seulement à domicile, à compter du 1er janvier 1996. Elle ne sera étendue qu'ultérieurement en établissement, et au plus tard au 1er juillet 1997 (article 40 du projet de loi).

En effet, l'attribution de la prestation d'autonomie en établissement suppose que les coûts spécifiques liés à la prise en charge de la dépendance soient isolés et apparaissent à part. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, où la tarification des établissements hospitaliers ou médicaux-sociaux accueillant des personnes âgées distingue uniquement une partie hébergement et une partie soins. Il faut ainsi attendre qu'une enquête conjointe de l'IGAS et de l'IGF, actuellement en cours, ait dégagé les principes homogènes de comptabilité analytique qui permettront de passer de la double tarification en vigueur à une triple tarification : hébergement/dépendance/soins.

La montée en charge de la prestation d'autonomie se fera donc en deux temps, d'abord à domicile puis en établissement, sur une période transitoire fixée à trois ans par l'article 27 du présent projet de loi. Pendant la première phase de cette période transitoire, les départements seront tenus de consacrer au financement de la prestation d'autonomie des sommes équivalentes à celles qu'ils auront consacrées en 1995 au financement de l'allocation compensatrice servie à domicile aux personnes âgées.

Puis, dans la seconde phase, cette base de référence pour l'engagement financier des départements, indexée sur la DGF, sera augmentée des dépenses que ceux-ci consacrent aux personnes âgées en établissement au titre de l'allocation compensatrice et de l'aide sociale à l'hébergement qui a tendance, dans la pratique, à être substituée à l'ACTP.

Comme votre rapporteur l'a déjà indiqué plus haut, la fraction de l'allocation compensatrice versée aux personnes âgées de 60 ans et plus atteignait, l'an dernier, près de 6 milliards de francs et l'ASH accordée à des personnes dépendantes était de 3 milliards de francs, soit un total de dépenses de référence de 9 milliards de francs.

Pendant toute la durée de la période transitoire, la différence entre le coût annuel de la prestation d'autonomie et les dépenses de référence des départements sera intégralement prise en charge par le fonds de solidarité vieillesse.

Au-delà de la période transitoire, la contribution du fonds de solidarité vieillesse sera à son tour indexée sur la DGF, comme les dépenses de référence des départements. Deux cas de figure sont alors envisagés par l'article 30 du présent projet de loi :

- si la progression annuelle des dépenses de prestation d'autonomie est **inférieure** à celle des deux financements indexés, le versement du fonds est diminué à due concurrence ;

- si la progression annuelle des dépenses de prestation d'autonomie est **supérieure** à celle des deux financements indexés, le surcoût est partagé de façon égale entre le fonds et le département.

IV. ... MAIS QUI LAISSE SUBSISTER BEAUCOUP D'INCONNUES

A. *QUEL IMPACT SUR LES BUDGETS DEPARTEMENTAUX ?*

Au-delà du principe de "recyclage" ou de "basculement" de l'allocation compensatrice pour tierce personne et de l'aide sociale à l'hébergement dispensées aux personnes âgées dépendantes vers la prestation d'autonomie, le présent projet de loi engendre plusieurs effets directs sur les budgets des départementaux.

1. **La base de référence n'est pas encore connue avec exactitude**

Les dépenses de référence font actuellement l'objet d'une première évaluation à partir des comptes administratifs de l'exercice 1994. Afin d'obtenir des montants définitifs¹, la même opération devra être reconduite en 1995 et, éventuellement, en 1996, si l'extension de la prestation d'autonomie aux personnes hébergées en établissement n'intervient qu'au 1er janvier 1997 ou au-delà.

La procédure est donc **longue**, même s'il n'y a rien là d'exceptionnel par rapport aux règles qui avaient été suivies dans le cadre des lois de décentralisation.

Elle est toutefois incontestablement empreinte de **complexité** puisqu'il convient d'établir, grâce à un examen dossier par dossier, notamment :

- le nombre de bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne ayant 60 ans et plus en distinguant, parmi ceux-ci, ceux qui l'ont perçue pour la première fois avant 60 ans et ceux qui l'ont perçue pour la première fois après 60 ans ;

¹ On rappelle ici que les dépenses de référence sont celles exposées par les départements au titre de l'ACTP personnes âgées et de l'ASH versée aux personnes dépendantes au cours de l'année précédant la mise en place de la nouvelle prestation d'autonomie.

- celles, parmi les personnes bénéficiant de l'aide sociale à l'hébergement, qui sont dépendantes et celles qui ne le sont pas.

Des questionnaires ont été diffusés au cours de l'été auprès de chaque conseil général et de chaque établissement médical ou médico-social concerné.

Par circulaire interministérielle en date du 25 juillet dernier, le délai de réponse a été fixé au 15 septembre 1995 pour l'ACTP et au 15 novembre pour l'aide sociale à l'hébergement.

A la date de rédaction du présent rapport, ni l'Assemblée des présidents de conseils généraux, ni la Direction générale des collectivités locales, sollicitées par votre rapporteur, ne lui avaient signalé de conflit dans la définition des montants à prendre en compte ou de difficulté technique particulière mettant en péril l'opération de recensement elle-même.

Au fur et à mesure des remontées d'informations, les montants de 8,5 milliards de francs à 9 milliards de francs pour le total des dépenses aujourd'hui consacrées par les départements aux personnes âgées dépendantes sont d'ailleurs vérifiés.

En revanche, la réévaluation des dépenses de référence des départements qui ne versent pas ou versent incomplètement l'allocation compensatrice pour tierce personne aux bénéficiaires potentiels hébergés en établissement devrait se révéler plus délicate.

Le tableau ci-après illustre les très forts écarts constatés entre les départements métropolitains dans la proportion de personnes âgées auxquelles est accordée l'ACTP. Ces différences trouvent pour l'essentiel leur source dans les **attitudes variables des présidents de conseils généraux** à l'égard de l'allocation compensatrice en établissement.

Taux des bénéficiaires de l'allocation compensatrice âgés de 60 ans et plus pour 1.000 habitants de 75 ans et plus en 1992

(France métropolitaine)

départements	population plus 75 ans (RP 90)	bénéficiaires de - 60 ans	taux de bénéficiaires de + 60 ans pour 1000 personnes de +75 ans	départements	population plus 75 ans (RP 90)	bénéficiaires de - 60 ans	taux de bénéficiaires de + 60 ans pour 1000 personnes de +75 ans
France métropolitaine	4 042	163 745	40,5	France métropolitaine	4 042	163 745	40,5
77	52,4	750	14,3	36	26	1 031	39,7
07	25,4	379	14,9	24	41,4	1 642	39,7
75	183,1	2 758	15,1	19	26,8	1 067	39,8
78	57,1	870	15,2	88	29,7	1 242	41,8
74	30,3	480	15,8	27	30	1 270	42,3
45	41,7	690	16,5	34	64,7	2 752	42,5
55	15	259	17,3	32	19,7	870	44,2
90	8,4	155	18,3	08	19,5	863	44,3
37	42,2	822	19,5	30	46,7	2 088	44,7
68	40,7	870	21,4	47	29,5	1 351	45,8
71	49,4	1 200	24,3	40	29,5	1 370	46,4
60	37,4	926	24,8	42	57,3	2 695	47,0
54	44	1 100	25,0	72	40,2	1 900	47,3
41	29	726	25,2	63	43,8	2 076	47,4
01	30,6	771	25,7	57	51,2	2 468	48,2
86	33,5	860	26,2	11	31,8	1 540	48,4
92	88,8	2 327	26,3	26	31,1	1 515	48,7
53	21,4	563	26,4	87	36,9	1 816	49,2
91	48	1 265	26,6	16	31,6	1 560	49,4
04	11,8	314	26,6	29	68	3 361	49,4
05	9,2	245	27,7	49	49,1	2 447	49,8
93	61,2	1 695	28,0	82	19	948	49,9
10	22,5	631	28,3	14	41,2	2 088	50,7
84	34,5	977	28,6	23	18,3	929	50,8
95	43,5	1 245	29,3	09	16,1	820	50,9
67	58,4	1 711	31,2	76	76,5	3 897	50,9
73	23,7	740	31,3	58	25,3	1 296	51,2
02	35,2	1 102	32,8	22	46,9	2 441	52,0
03	37	1 213	33,3	15	15,6	836	53,6
38	59	1 962	33,3	51	34,5	1 855	53,8
85	40,2	1 337	33,4	62	84	4 556	54,2
89	30,7	1 022	33,8	81	34,4	1 903	55,3
21	35,2	1 174	34,2	06	109,2	6 113	56,0
94	70	2 336	34,3	35	50	2 850	57,0
25	27,7	935	34,6	69	93,3	5 424	58,1
59	142,4	4 865	35,4	18	29,5	1 717	58,2
70	18,2	624	35,6	31	64,2	3 787	59,0
17	49,5	1 713	36,5	79	30,3	1 849	61,0
33	91,1	3 157	36,7	64	53	3 344	63,1
39	20,6	729	36,8	12	30,4	1 928	63,4
28	27,7	986	37,8	56	44,7	2 853	63,8
83	70,2	2 563	37,9	65	21,6	1 427	66,1
48	7,8	286	38,1	80	36,9	2 500	67,8
44	66,3	2 442	38,3	66	36,6	2 500	68,3
52	15,7	594	38,3	50	34,9	2 440	69,9
43	19,3	731	38,3	61	22,8	1 650	72,4
13	123,7	4 714	38,3	2b	10,8	1 939	179,5
46	17,4	667	38,3	2a	9,4	2 450	260,6

Le souci du gouvernement, en la matière, a été de rétablir une certaine équité entre les départements sans pour autant accroître subitement et trop fortement les charges des départements réticents à appliquer l'ACTP en établissement.

La loi se contenterait donc en la matière de réévaluer les dépenses d'ACTP des seuls départements ayant adopté un comportement se démarquant "par le bas" de l'attitude moyenne adoptée par l'ensemble. L'article 28 du présent projet de loi ne mentionne pas, en effet, le respect strict des obligations légales découlant de l'application de l'article 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées qui a créé l'allocation compensatrice. Il se limite à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'une réévaluation des dépenses départementales "lorsque cette allocation n'est pas ou est incomplètement versée aux personnes hébergées en établissement".

2. Les coûts de gestion sont imputés au département qui risque, en outre, de devoir faire l'avance de trésorerie sur la contribution du FSV

Dans le silence du projet de loi, **les coûts de gestion** de la prestation d'autonomie devront être prise en charge en totalité par le département puisque l'article 6 précise que la nouvelle allocation est servie et gérée par cette collectivité.

Cette solution n'apparaît pourtant pas justifiée :

- une partie du financement de la prestation d'autonomie est assurée par le fonds de solidarité vieillesse, *"établissement public de l'Etat à caractère administratif"* ;
- actuellement, l'instruction et le suivi des dossiers d'allocation compensatrice pour tierce personne reviennent aux COTOREP dont la loi du 30 juin 1975 précise que leurs dépenses de fonctionnement sont prises en charge par l'Etat ;
- enfin, l'inégale exposition des départements au risque dépendance impose une prise en charge collective des coûts de gestion de la prestation d'autonomie, si l'on veut éviter que leur charge pèse relativement plus sur les départements les plus *"âgés"*.

Votre rapporteur éprouve également quelque inquiétude à l'égard de l'absence de toute référence à un système **d'acomptes** et de **régularisations**

pour le versement de la contribution du fonds de solidarité vieillesse sur le budget du département.

La rédaction actuelle des dispositions financières du titre IV autoriserait, en effet, un acquittement annuel en fin d'exercice, ce qui aurait pour effet de **contraindre les départements à faire l'avance de trésorerie**. En effet, l'article 18 du projet de loi précise par ailleurs que la prestation d'autonomie est versée par les départements aux bénéficiaires dans des conditions leur permettant de ne pas faire l'avance des frais de rémunération de leurs salariés ou des particuliers qui les accueillent.

Votre rapporteur note toutefois que les techniques d'acomptes et de régularisations sont parfaitement maîtrisées par le FSV : à l'heure actuelle, les remboursements aux caisses de retraite des prestations à la charge du fonds s'effectuent selon **un dispositif d'acomptes mensuels** dont les montants et les dates de versement sont fixés par des conventions entre le fonds et les régimes concernés. Représentatifs des prévisions de dépenses du fonds, ces acomptes sont **régularisés** à l'issue de la présentation par chacun des régimes des états justificatifs des dépenses réellement effectuées.

3. Les règles de financement de la prestation d'autonomie au-delà de la phase de montée en charge n'apparaissent pas équitables

En premier lieu, la restitution au seul fonds de solidarité vieillesse des gains obtenus par une croissance de la prestation inférieure au taux d'évolution de la DGF interdit de fait aux départements de jouir des dividendes d'un ralentissement éventuel des dépenses correspondantes.

Ensuite, dans le cas, le plus vraisemblable, où la croissance de la prestation d'autonomie sera supérieure à celle de l'indexation sur la DGF, **l'article 30 traite de manière rigoureusement identique**, en leur imputant dans tous les cas la moitié de la charge supplémentaire, **des départements dont les dynamiques de progression des dépenses sociales liées à la dépendance peuvent être fortement différenciées**.

Le tableau ci-après illustre le plus ou moins grand degré d'exposition de chaque département au risque dépendance en précisant la proportion, dans la population totale, des personnes âgées de 75 ans et plus.

Proportion par département de la population âgée de 75 ans et plus

DEPARTEMENTS ET REGIONS	POPULATION TOTALE	POPULATION 75 ANS ET +	PART DE LA POPULATION DE 75 ANS ET +
BAS-RHIN	953 000	58 400	6.13%
HAUT-RHIN	671 000	40 700	6.07%
ALSACE	1 624 000	99 100	6.10%
DORDOGNE	587 000	41 400	10.70%
GRONDE	1 214 000	91 100	7.50%
LANDES	311 000	29 500	9.49%
LOT-ET-GARONNE	306 000	29 500	9.64%
PYRENEES ATLANTIQUES	578 000	53 000	9.17%
AQUITAINE	2 796 000	244 500	8.74%
ALLIER	558 000	57 000	10.34%
CANTAL	159 000	15 600	9.81%
HAUTE-LOIRE	207 000	19 300	9.32%
PUY-DE-DOME	598 000	43 800	7.32%
AUVERGNE	1 322 000	115 700	8.75%
COTE D'OR	494 000	35 200	7.13%
NIEVRE	233 000	25 300	10.86%
SAONE-ET-LOIRE	559 000	49 400	8.84%
YONNE	323 000	30 700	9.50%
BOURGOGNE	1 609 000	140 600	8.74%
COTES D'ARMOR	538 000	46 900	8.72%
FINISTERE	839 000	68 000	8.10%
ILE-ET-VILAINE	799 000	50 000	6.26%
MORBIHAN	620 000	44 700	7.21%
BRETAGNE	2 796 000	209 600	7.50%
CHER	522 000	49 500	9.46%
EURE-ET-LOIR	396 000	27 700	6.99%
INDRE	233 000	26 000	10.92%
INDRE-ET-LOIRE	529 000	42 200	7.98%
LOIR-ET-CHER	306 000	29 000	9.48%
LOIRET	581 000	41 700	7.18%
CENTRE	2 372 000	196 100	8.27%
ARDENNES	295 000	19 500	6.59%
AUBE	339 000	22 500	7.79%
MARNE	558 000	34 500	6.18%
HAUTE-MARNE	204 000	15 700	7.70%
CHAMPAGNE-ARDENNE	1 347 000	92 200	6.84%
CORSE-DU-SUD	113 000	9 400	7.97%
HAUTE-CORSE	121 000	10 800	8.24%
CORSE	249 000	20 200	8.11%
DOUBS	445 000	27 700	6.71%
JURA	249 000	20 600	8.27%
HAUTE-SAONE	230 000	18 200	7.91%
TERRITOIRE DE BELFORT	134 000	8 400	6.27%
FRANCHE-COMTE	1 098 000	74 900	6.82%
PARIS	2 152 000	183 100	8.51%
SEINE-ET-MARNE	1 079 000	52 400	4.86%
YVELINES	1 308 000	57 100	4.37%
ESSONNE	1 025 000	48 000	4.42%
HAUTS-DE-SEINE	1 392 000	68 800	6.38%
SEINE-SAINT-DENIS	1 381 000	51 200	4.43%
VAL-DE-MARNE	1 215 000	70 000	5.76%
VAL-D'OISE	1 050 000	43 500	4.14%
ILE-DE-FRANCE	10 662 000	604 100	5.67%
AUDE	239 000	31 800	10.64%
GARD	535 000	46 700	7.98%
HERAULT	795 000	64 700	8.14%
LOZERE	73 000	7 800	10.68%
PYRENEES-ORIENTALES	364 000	36 600	10.05%
LANGUEDOC-ROUSSILLON	2 116 000	187 600	8.87%

Proportion par département de la population âgée de 75 ans et plus

DEPARTEMENTS ET REGIONS	POPULATION TOTALE	POPULATION DE 75 ANS ET +	PART DE LA POPULATION DE 75 ANS ET +
CORREZE	253 000	28 600	11,26%
CREUSE	131 000	18 300	13,97%
HAUTE-VIENNE	353 000	36 900	10,45%
LIMOUSIN	722 000	82 000	11,36%
MEURTHE-ET-MOSELLE	712 000	44 000	6,18%
MEUSE	195 000	15 000	7,65%
MOSELLE	1 012 000	51 200	5,06%
VOSGES	335 000	29 700	7,69%
LORRAINE	2 306 000	139 900	6,07%
ARIEGE	137 000	16 100	11,75%
AVEYRON	270 000	30 400	11,26%
HAUTE-GARONNE	926 000	64 200	6,93%
GERS	175 000	19 700	11,26%
LOT	156 000	17 400	11,15%
HAUTES-PYRENEES	225 000	21 600	9,60%
TARN	343 000	34 400	10,03%
TARN-ET-GARONNE	200 000	19 000	9,50%
MIDI-PYRENEES	2 432 000	222 800	9,16%
NORD	2 533 000	142 400	5,62%
PAS-DE-CALAIS	1 434 000	84 000	5,86%
NORD-PAS-DE-CALAIS	3 967 000	226 400	5,71%
CALVADOS	619 000	41 200	6,66%
MANCHE	480 000	34 900	7,27%
ORNE	293 000	22 800	7,78%
BASSE-NORMANDIE	1 392 000	98 900	7,10%
EURE	514 000	30 000	5,84%
SEINE-MARITIME	1 224 000	75 500	6,25%
HAUTE-NORMANDIE	1 738 000	106 500	6,13%
LOIRE-ATLANTIQUE	1 051 000	66 300	6,31%
MAINE-ET-LOIRE	705 000	49 100	6,96%
MAYENNE	278 000	21 400	7,70%
SARTHE	514 000	40 200	7,82%
VENDEE	509 000	40 200	7,90%
PAYS-DE-LA-LOIRE	3 057 000	217 200	7,11%
AIN	557 000	35 200	6,55%
COSE	726 000	37 400	5,15%
SOMME	548 000	36 900	6,73%
PICARDIE	1 811 000	109 500	6,05%
CHARENTE	342 000	31 600	9,24%
CHARENTE-MARITIME	527 000	49 500	9,39%
DEUX-SEVRES	345 000	10 300	3,76%
VENNE	330 000	13 500	3,82%
POITOU-CHARENTES	1 595 000	144 900	9,08%
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	131 000	11 300	9,01%
HAUTES-ALPES	113 000	9 200	8,14%
ALPES-MARITIMES	372 000	109 200	11,23%
BOUCHES-DU-RHONE	1 760 000	123 700	7,03%
VAR	316 000	70 200	8,60%
VAUCLUSE	467 000	34 500	7,39%
PACA	4 259 000	358 600	8,42%
AIN	471 000	30 600	6,50%
ARDECHE	278 000	25 400	9,14%
ORNE	414 000	31 100	7,51%
ISERE	1 017 000	59 000	5,80%
LOIRE	747 000	57 300	7,67%
RHONE	1 509 000	93 300	6,18%
SAVOIE	343 000	23 700	6,81%
HAUTE-SAVOIE	569 000	30 300	5,33%
RHONE-ALPES	5 353 000	350 700	6,55%
FRANCE METRO	56 623 000	4 042 000	7,14%

B. QUELLE RESSOURCE SUPPLÉMENTAIRE ?

1. Les ressources actuelles du FSV n'apparaissent pas suffisantes

Le fonds de solidarité vieillesse a été créé par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 afin de clarifier le fonctionnement de la branche vieillesse de la sécurité sociale et d'apurer la dette du régime général.

Constitué sous la forme d'un établissement public de l'Etat à caractère administratif, il est alimenté par une fraction de la CSG (1,3 point), soit 50,5 milliards de francs en 1995, et par l'essentiel des droits sur les alcools et les boissons non alcoolisées, soit 15,2 milliards de francs en 1995.

Une double mission lui a été assignée :

- à **titre permanent**, le FSV prend en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale qui regroupent, d'une part, les prestations de retraite non contributives (allocations constitutives du minimum vieillesse et majorations pour charges de famille) et, d'autre part, la validation des périodes n'ayant pas donné lieu au versement de cotisations (périodes de chômage indemnisé et périodes de service national) :
- à **titre exceptionnel**, le FSV rembourse le capital et les intérêts de la dette contractée par le régime général envers la Caisse des dépôts et consignations, prise en charge par l'Etat au 31 décembre 1993, à hauteur de 110 milliards de francs. Ces versements du FSV à l'Etat sont échelonnés sur quinze ans à compter de 1994, avec un différé d'amortissement de deux ans.

Lors de sa création en 1993, le champ de compétence du FSV a été limité au régime général et aux régimes alignés (professions artisanales, industrielles et commerciales, ainsi que les salariés agricoles).

Dans la période récente, le FSV a connu de nombreuses extensions de ses attributions relevant de sa mission à titre permanent :

- la loi de finances rectificative pour 1994 a mis à sa charge, pour la seule année 1994, la validation des majorations de pensions pour enfants des exploitants agricoles;
- la loi de finances initiale pour 1995 a mis à sa charge la validation des périodes de perception de l'allocation de préparation à la retraite des anciens combattants en Afrique du Nord :

- la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social a mis à sa charge la validation des périodes de convention de conversion et de chômage non indemnisé :
- la loi n° 95-5 du 3 janvier 1995 relative à la pension de vieillesse des anciens combattants en Afrique du Nord a mis à sa charge l'atténuation de la durée d'assurance requise des intéressés pour qu'ils puissent bénéficier d'une retraite à taux plein.

Il convient enfin de rappeler que la loi de finances initiale pour 1995 prévoyait de mettre à la charge du FSV, à compter de 1995, les majorations de pensions pour enfants des fonctionnaires de l'Etat et des exploitants agricoles. Mais, par une décision du 29 décembre 1994, le Conseil Constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions concernées.

Les comptes prévisionnels du FSV, tels qu'ils ont été présentés dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 31 octobre dernier, sont les suivants (en encaissements-décaissements) :

(en millions de francs)

	1994	1995	1996
RESSOURCES :	63.665	65.860	68.075
CSG	48.484	50.540	52.685
Taxe sur les boissons	15.097	15.200	15.300
Produits financiers.....	84	120	90
EMPLOIS :	62.724	64.004	68.858
Prestations prises en charge :	34.842	33.015	33.483
Minimum vieillesse.....	18.141	17.545	17.290
Allocation spéciale.....	1.982	1.937	1.898
Majoration de pension..... (enfants et conjoints)	14.719	13.533	14.295
Cotisations prises en charge :	20.769	23.860	22.475
Chômage et service militaire.....	20.769	23.776	22.264
AFN.....	0	84	211
Remboursement prêt à l'Etat	6.787	6.787	12.549
Frais d'assiette	318	330	342
Fiscalité des placements.....	8	12	9
Solde (Ressources - Emplois).....	941	1.856	- 783
Solde cumulé	941	2.798	2.014

Source : Direction de la Sécurité sociale (DSEF)

On constate que la situation de trésorerie du FSV, nettement excédentaire au cours de ses deux premières années d'existence, devrait se dégrader brutalement l'an prochain avec l'apparition d'un déficit de - 783 milliards de francs.

Certes le report des excédents antérieurs devrait permettre au fonds de disposer encore d'un volant de trésorerie d'un peu plus de 2 milliards de francs. Mais le Gouvernement a introduit par voie d'amendement dans le projet de loi de finances pour 1996 actuellement en discussion, une disposition mettant à la charge du FSV les majorations de pension pour enfants des exploitants agricoles.

Le coût de cette nouvelle extension des attributions du fonds, soit 1,9 milliard de francs, devrait absorber la quasi-totalité des réserves de trésorerie subsistantes en 1996. Le FSV ne dispose donc pas, à l'heure actuelle, de ressources suffisantes pour prendre en charge sa part des dépenses de prestation d'autonomie.

2. Les solutions envisageables

Aucune disposition du présent projet de loi n'apporte de réponse au problème de financement ainsi posé. Mais le Gouvernement s'est engagé à présenter en temps voulu les mesures nécessaires pour solvabiliser le FSV, ainsi que les textes constitutifs du fonds lui en font d'ailleurs l'obligation : le dernier alinéa de l'article L.135-3 du code de la Sécurité sociale prévoit, lorsque les recettes du fonds sont inférieures à ses dépenses, que "*le Gouvernement soumet au Parlement les dispositions nécessaires pour assurer l'équilibre financier du fonds*".

En l'occurrence, plusieurs solutions sont envisageables. La plus évidente consisterait à **relever le taux de la fraction de CSG affectée au FSV**. Dans l'hypothèse d'un coût de 20 milliards de francs pour la prestation d'autonomie à l'issue de sa montée en charge et d'une contribution des départements à hauteur de 9 milliards de francs, le solde de 11 milliards de francs restant à la charge du FSV correspond à 0,28 point de CSG.

Mais un **élargissement de l'assiette de la CSG**, dont le principe a été annoncé par le ministre de l'Economie et des finances, pourrait à lui seul procurer un surcroît de recettes de 15 à 20 milliards de francs selon les estimations du Plan¹. Cette extension d'assiette risque toutefois de ne pas être

¹ *Commissariat général au Plan 1995 - Jean-Baptiste de Foucauld - Rapport au Premier ministre "Le financement de la protection sociale"*

suffisante, dans la mesure où elle ne profitera pas toute entière au FSV, une fraction de la CSG (1.1 point) étant affectée à la CNAF.

Enfin, une autre solution pour rééquilibrer le FSV pourrait consister à réduire le montant des dépenses à sa charge.

Votre rapporteur pense qu'une "*structure spécifique*" devrait être mise en place pour reprendre le déficit cumulé du régime général depuis le 1er janvier 1994 (120 milliards de francs). Cette structure pourrait également reprendre la dette cumulée de la période 1992-1993 (110 milliards de francs), qui a été reprise par l'Etat mais dont le remboursement est à la charge du FSV. **Les dépenses du fonds se trouveraient alors sensiblement allégées : normalement, les versements du FSV au budget de l'Etat à ce titre doivent se prolonger jusqu'en 2008, à raison de 12,5 milliards de francs par an à compter de 1996** (les deux versements de 1994 et 1995, représentatifs des seuls intérêts, ne s'élèvent chacun qu'à 6,8 milliards de francs).

Il convient de remarquer que cet échéancier des versements du FSV, figurant dans l'exposé des motifs de l'article 105 de la loi de finances pour 1994 qui a autorisé le transfert de la dette de l'ACOSS à l'Etat, n'a pas de valeur juridique. Dans sa décision du 29 décembre 1993, le Conseil Constitutionnel a considéré que cette opération de transfert ne pouvait pas s'analyser comme un prêt consenti au FSV, et qu'aucun lien juridique n'était établi entre le règlement par l'Etat de la dette de l'ACOSS et le prélèvement mis à la charge du fonds. En droit, la seule obligation du FSV est celle qui figure chaque année en loi de finances initiale, à l'état annexe A "Voies et moyens" (ligne 816 du budget général).

C. *QUELS TRANSFERTS DE CHARGES ?*

1. **Le recentrage des financements sur la nouvelle prestation**

Comme il est normal, la mise en place de la prestation d'autonomie va solvabiliser des besoins actuellement non satisfaits. Mais il y a un **risque** non négligeable que cet effet d'appel de la nouvelle prestation s'exerce également sur les autres modes de prise en charge de la dépendance, et **que certains intervenants soient tentés de se désengager.**

Ainsi, il pourrait y avoir un transfert de la branche maladie de la sécurité sociale vers la prestation d'autonomie.

Dans les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes, la prestation d'autonomie pourrait être amenée à prendre en charge des prestations qui sont actuellement financées au travers des forfaits de soins. Il suffit de comparer les définitions respectives de :

- **la prestation d'autonomie** qui est destinée à *"toute personne âgée dont l'altération des facultés nécessite une surveillance constante ou une aide régulière pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie"* (art. 1er du projet) ;
- **la section de cure médicale** qui est destinée à *"l'hébergement et à la surveillance médicale que nécessite l'état des pensionnaires ayant perdu la capacité d'effectuer seuls les actes ordinaires de la vie ou atteints d'une affection somatique ou psychique stabilisée qui nécessite un traitement d'entretien et une surveillance médicale ainsi que des soins paramédicaux"* ;
- **des soins de longue durée** *"prévus pour des personnes n'ayant pas leur autonomie de vie et dont l'état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d'entretien"*.

Le nombre des sections de cure dans les maisons de retraite (125.000 places) est aujourd'hui notoirement insuffisant au regard des besoins. Il est à craindre que la création de la prestation d'autonomie n'incite pas à leur développement.

De même, la branche vieillesse de la sécurité sociale pourrait être tentée de réorienter son aide sociale facultative aux personnes âgées.

En 1993, l'aide ménagère de la CNAVTS a bénéficié à 322.000 personnes âgées pour un coût de 1,9 milliard de francs. Au cours des dernières années, la Caisse nationale s'est efforcée de renforcer son aide aux plus dépendants : en 1993, 3,25 % des personnes âgées concernées ont bénéficié de plus de 16 heures par mois, et 4 % de plus de 30 heures. La création de la prestation d'autonomie pourrait inciter la CNAVTS à abandonner son effort en faveur des personnes âgées lourdement dépendantes, pour ne plus financer que l'aide ménagère courante.

Or, avec un montant maximum de 4.300 F, la prestation d'autonomie ne permettra de financer qu'environ 50 heures d'aide par mois, ce qui est insuffisant pour les dépendances les plus lourdes. **Il conviendrait donc que l'aide facultative des caisses de retraite vienne compléter, le cas échéant, la prestation d'autonomie servie par les départements.** L'aide à l'amélioration de l'habitat de la CNAVTS (130 millions de francs en 1993)

peut également contribuer de façon décisive au maintien à domicile des personnes âgées dépendantes.

Enfin, la prestation d'autonomie, dans la mesure où elle pourra être utilisée pour rémunérer des membres de la famille de la personne âgée, risque d'aboutir à une forme de "*salarisation du bénévolat*". Ce point est particulièrement délicat. Il ne fait pas de doute que le soutien familial est un mode de prise en charge de la dépense essentiel, même s'il n'est pas possible d'en évaluer la valeur marchande. **Si l'on souhaite assurer une parfaite neutralité entre le maintien à domicile et le placement en hébergement, il ne convient pas d'exclure l'entourage familial du champ de la prestation d'autonomie. Mais il ne faut pas se cacher que cela aboutira à transférer sur la collectivité des coûts actuellement supportés par des particuliers.**

2. Des corrections nécessaires

Les définitions des divers forfaits de soins devront donc être précisées, afin que la répartition des rôles entre l'assurance maladie et la nouvelle prestation d'autonomie soit bien claire. Par ailleurs, les niveaux des forfaits de soins actuellement très disparates (17,90 F pour les soins courants, 144,40 F pour les sections de cure médicale, 174,75 F pour les soins à domicile) mériteraient d'être harmonisés, et dans l'ensemble relevés.

D'autre part, les **modes d'imposition des maisons de retraite ne devront plus aboutir à surtaxer la dépendance.** La TVA qui leur est aujourd'hui appliquée présente à cet égard deux "anomalies" :

- les sections de cure médicale sont soumises au taux normal de 20,6 % alors que les prestations médicales à l'acte ou en long séjour hospitalier sont complètement exonérées de TVA ;
- alors que les prestations de logement et de nourriture dans les maisons de retraite sont soumises au taux réduit de 5,5 % (art. 279 A du code général des impôts), les prestations d'aide à la dépendance facturées de façon distincte par certaines maisons de retraite sont taxées au taux de 20,6 %.

La solution de la première "anomalie" suppose une modification des textes communautaires définissant le champ du taux réduit de la TVA (directive n° 92/77/CEE). La solution de la seconde implique éventuellement une modification de l'article 279 A du code général des impôts, mais une simple inflexion de l'interprétation de celui-ci par l'administration fiscale pourrait suffire.

D. QUELLE ÉVOLUTION À LONG TERME ?

1. Les implication financières du vieillissement de la population

L'évolution des dépenses de prestation d'autonomie est appelée à devenir l'un des éléments de la problématique financière du vieillissement de la population. Celui-ci a d'abord un impact sur l'équilibre des régimes de retraite. Un rapport du Plan récemment rendu public ¹ a actualisé les projections du Livre blanc sur les retraites de 1991. Il apparaît que la réforme des retraites de 1993 ne suffira pas à rétablir totalement l'équilibre de la branche vieillesse du régime général. **Selon le scénario central présenté dans le rapport, le besoin de financement de la CNAVTS en 2015 s'établit à 107 milliards de francs de 1993, soit l'équivalent de 4,3 points de cotisation.**

(en milliards de francs constants 1993)

	1993	1995	2000	2005	2010	2015
Prestations	266,4	276,2	318,4	363,8	441,8	525,8
Besoin de financement résiduel	25,2	9,5	18,4	17,9	55,5	107,0
Points de cotisation plafonnée	1,7	0,6	1,1	0,9	2,4	4,3

Les perspectives de certains régimes spéciaux et régimes complémentaires de retraite ne sont pas meilleures. Exprimés en points de cotisations, les besoins de financement en 2015 atteindraient 20,6 points pour le régime des fonctionnaires civils de l'Etat, 30,8 points pour la CNRACL, et 5,2 points pour l'AGIRC.

D'autre part, le vieillissement de la population a un impact certain sur la croissance des dépenses de santé. En effet, la dépense médicale est fortement concentrée sur les personnes âgées. La consommation médicale des personnes âgées de 65 ans et plus est supérieure de 141 % à la consommation médicale moyenne. Alors que le taux de présence en établissement hospitalier, chaque jour de l'année est en moyenne de 8,3 pour 10.000, ce même taux s'élève à 17,4 pour 10.000 s'agissant des

¹ Commissariat général au Plan octobre 1995 - Rapport du groupe de travail "Perspectives des régimes de retraite".

personnes âgées de 65 à 79 ans, et à 59,7 pour 10.000 s'agissant des personnes âgées de 80 ans et plus.

Par définition, la prestation d'autonomie participera à cet accroissement des dépenses sociales lié au vieillissement démographique.

2. Les perspectives de la prestation d'autonomie à l'horizon 2020

Sur la base des données de l'enquête santé INSEE de 1991 et de l'enquête EHPA de 1990, le Service des statistiques, des études et des systèmes d'information (SESI) du ministère de la Santé publique et de l'assurance maladie a établi des projections pour la population des personnes âgées dépendantes jusqu'en 2020.

Trois scénarios ont été envisagés :

- dans le scénario A dit "pessimiste", les taux de dépendance par âge restent tout au long de la période les mêmes qu'en 1990 ;
- dans le scénario C, dit "optimiste", les taux de dépendance par âge diminuent avec le temps, par exemple, le taux de dépendance en 2000 des personnes de 70 ans serait le taux observé en 1990 pour les personnes âgées de 68 ans ;
- le scénario B est intermédiaire entre les deux précédents.

D'emblée, on peut remarquer que le SESI s'appuie sur une estimation initiale du nombre des personnes âgées dépendantes (niveaux 1 et 2 de Colvez) moins optimiste que celle retenue pour le chiffrage du coût de la prestation d'autonomie. En 1995, la population des personnes âgées dépendantes serait de 655.000 dans le meilleur des cas, contre 637.500 dans l'estimation servant de base au chiffrage, et pourrait même atteindre 705.000 dans l'hypothèse la moins favorable.

Si l'on applique le coût moyen de la prestation d'autonomie tel qu'il résulte du chiffrage, soit 2.817 francs par mois, aux projections démographiques du SESI, on obtient les résultats ci-dessous :

Evolution des dépenses de prestation d'autonomie à l'horizon 2020

Année	Scénario A		Scénario B		Scénario C	
	Nombre de personnes âgées dépendantes	Dépenses de prestation d'autonomie	Nombre de personnes âgées dépendantes	Dépenses de prestation d'autonomie	Nombre de personnes âgées dépendantes	Dépenses de prestation d'autonomie
1995	705.000	23.850.150.000	689.000	23.308.870.000	655.000	22.158.650.000
2000	745.000	25.203.350.000	710.000	24.019.300.000	643.000	21.752.690.000
2010	917.000	31.022.110.000	787.000	26.624.210.000	700.000	23.681.000.000
2020	1.185.000	40.088.550.000	986.000	33.356.380.000	762.000	25.778.460.000

Ainsi, selon les hypothèses retenues pour l'évolution dans le temps des taux de dépendance par âge, le montant des dépenses de prestations d'autonomie en 2020 pourrait varier entre 25,7 milliards de francs et 40 milliards de francs, en francs constants de 1995. Soit une augmentation de 16 % à 68 % par rapport à 1995.

Il convient enfin de remarquer que ces projections reposent sur des éléments strictement démographiques, et n'intègrent aucune hypothèse relative à l'évolution du montant de la prestation ou du niveau des retraites.

V. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission des finances a décidé de limiter son avis aux dispositions des articles 26 à 34 qui forment le titre IV "*Dispositions financières*" du présent projet de loi.

Elle tient, à titre liminaire, à remercier la commission des affaires sociales, saisie au fond, de s'en être remis à l'avis de la commission des finances sur les articles 27 et 28 relatifs aux modalités de calcul des dépenses de référence.

1. Une loi de "basculément" dont l'application doit être limitée dans le temps

Les développements qui précèdent ont souligné les très nombreuses incertitudes qui entourent la mise en place de la nouvelle prestation d'autonomie.

Si la commission des finances estime que la substitution de celle-ci au régime aujourd'hui en place revêt bien un caractère indispensable, elle considère également que le Parlement devra à nouveau préciser et, le cas échéant, ajuster les règles institutionnelles et financières régissant la prestation d'autonomie au terme du délai de montée en charge de trois ans prévu par le projet de loi.

De ce point de vue, elle approuve pleinement les propos du rapporteur de la commission des affaires sociales, qui affirme que la loi aujourd'hui soumise au Parlement n'est qu'une loi de "*basculément*" d'un mauvais système (né d'une dérive du droit à l'ACTP) à un autre et que le texte ne doit rien régler au-delà du 31 décembre 1998.

L'ensemble du dispositif d'amendements adopté par votre commission des finances, et notamment la suppression de la mention d'une période transitoire à l'article 27 et la suppression de l'article 30, ne peut donc se comprendre qu'à partir de cette position de principe.

2. Le respect d'un principe d'équité dans la mise en oeuvre des dispositions financières pour les départements et les communes

La commission des finances a pris acte de l'étroite concertation entre le Gouvernement et l'Assemblée des présidents de conseils généraux qui a présidé à la rédaction du présent projet de loi, et notamment de ses dispositions financières.

En particulier, la commission n'a pas contesté les deux principales d'entre elles :

- 1) Les dépenses aujourd'hui exposées par les départements au titre de la prise en charge de la dépendance chez les personnes âgées, tant à travers l'allocation compensatrice pour tierce personne qu'à travers l'aide sociale à l'hébergement, indexées sur la DGF, sont progressivement "*basculées*" vers la prestation d'autonomie.

Le supplément de charge, lié au coût moyen de la prestation d'autonomie supérieur à celui des allocations auxquelles elle se substitue ainsi qu'à la multiplication par deux ou trois des bénéficiaires, est, lui, entièrement assuré par le fonds de solidarité vieillesse pendant les trois années d'application de la loi.

- 2) Les dépenses d'allocation compensatrice pour tierce personne consacrées aux personnes hébergées en établissement sont, pour certains départements, réévaluées afin de ne pas accorder d'avantage relatif à ceux qui ont jugé que les dispositions relatives à l'ACTP ne devaient pas s'appliquer en établissement par rapport à ceux qui n'ont exprimé aucune objection à ce sujet.

La commission des finances s'est ainsi ralliée à la solution de compromis inscrite à l'article 28 du projet de loi qui prévoit de comparer les départements en les ramenant à un comportement moyen et non de pratiquer une correction systématique des dépenses de référence afin de remonter leur niveau à celui qui résulterait d'une application stricte de l'article 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975.

Votre commission a eu pour principal objectif de veiller à préciser les modalités de calcul des dépenses de référence dont la rédaction, en l'état actuel du projet de loi, apparaissait en plusieurs points trop approximative, voire ne traduisait pas avec rigueur les mécanismes décrits ci-dessus.

Elle a également souhaité, pour plus de sécurité, que **la commission consultative sur l'évaluation des charges** émette un avis sur l'ensemble de ces modalités alors que le texte ne prévoit le recours à la CCEC que sur certaines d'entre-elles.

Enfin, la commission des finances a souhaité compléter les dispositions financières sur deux points afin d'éviter des transferts induits de charges au détriment des départements et des communes, pour ces dernières au travers des contingents d'aide sociale :

- 1) Elle a imputé en totalité au fonds de solidarité vieillesse **les coûts de fonctionnement** engendrés par les tâches d'instruction et de suivi accomplies par les équipes médico-sociales.
- 2) Elle a prévu que la contribution du FSV au budget du département au titre du financement de la prestation d'autonomie serait versée par **acomptes mensuels** et que son montant ferait l'objet **d'une régularisation** dans un délai compatible avec l'inscription des ressources correspondantes en journée complémentaire.

3. L'adaptation des conditions de fonctionnement du FSV à sa nouvelle mission

L'équilibre financier du dispositif pendant la période transitoire repose entièrement sur le FSV, qui est appelé à prendre en charge la fraction des dépenses de prestation d'autonomie excédant les dépenses de référence des départements.

La commission des finances a pris acte de l'engagement du Gouvernement d'affecter au FSV, en temps voulu, la recette supplémentaire qui lui sera nécessaire pour faire face à cette nouvelle mission. Dans l'immédiat, elle vous propose, **d'élargir la composition de son comité de surveillance** à des représentants des collectivités locales concernées par le financement et la gestion de la prestation d'autonomie.

Elle vous propose également **d'instaurer une gestion comptablement distincte des trois grandes catégories de dépenses à la charge du FSV**, et de prévoir **une priorité de financement** en faveur des dépenses de prestation d'autonomie.

Votre commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption des dispositions du titre IV (articles 27 à 34) du présent projet de loi, sous réserve de l'adoption des amendements présentés ci-après.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE IV

DISPOSITIONS FINANCIÈRES

La commission des finances a adopté un amendement modifiant le présent intitulé dans le but de mieux caractériser la teneur des articles qui suivent.

Dans le contexte créé par l'article 6 du présent projet de loi qui dispose que la prestation d'autonomie est servie et gérée par les départements, les articles 27 à 34 précisent, en effet, les modalités de calcul des contributions du fonds de solidarité vieillesse et des communes aux budgets des départements au titre de la prestation d'autonomie.

Décision de la commission : Votre commission vous propose de substituer à l'intitulé du titre IV un intitulé ainsi libellé : "Des contributions du fonds de solidarité vieillesse et des communes aux budgets des départements au titre de la prestation d'autonomie".

Article 26

Principe du financement mixte de la prestation d'autonomie par les départements et par un versement du fonds de solidarité vieillesse

Commentaire : Cet article pose le principe d'un financement mixte de la prestation d'autonomie par le département de résidence et par un versement du fonds de solidarité vieillesse.

Si le principe ainsi fixé n'appelle pas par lui-même de contestation, la formule retenue pour l'exprimer est à la fois ambiguë et inappropriée.

Ensuite, le projet de loi reste silencieux sur l'imputation des coûts de gestion ainsi que sur les modalités de versement en cours d'exercice de la contribution du fonds de solidarité au financement de la prestation d'autonomie, se contentant, sur ce dernier point, de renvoyer la définition à un décret en Conseil d'Etat.

I. UNE FORMULATION AMBIGUË ET INAPPROPRIÉE

La lecture du présent article n'est pas séparable de celle de l'article 6 qui dispose que *"la prestation d'autonomie est servie et gérée par le département de résidence"*.

De ce point de vue, la rédaction proposée prête à ambiguïté puisqu'elle laisse supposer que les financements apportés, d'un côté, par le département, de l'autre, par le fonds de solidarité vieillesse sont, nonobstant les dispositions de l'article 6 précité, dispensés au travers de deux circuits distincts.

Il doit cependant être clairement établi que les ressources dégagées par le FSV viendront abonder le budget départemental aux fins de financement de la prestation d'autonomie.

Pour ces motifs, votre commission vous a déjà proposé de modifier le libellé du titre IV et elle vous demande de prévoir ici que **le fonds de solidarité vieillesse institué par l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale participe au financement de la prestation d'autonomie par une contribution annuelle aux budgets des départements.**

Afin de tenir compte du souci de la commission des affaires sociales de distinguer au sein de la prestation d'autonomie une aide aux frais de dépendance (article additionnel après l'article 15, amendement n° 34 de la commission des affaires sociales), la nouvelle rédaction proposée par votre commission des finances pour la première phrase du présent article mentionnera la prestation d'autonomie. *"y compris l'aide aux frais de dépendance prévue par l'article additionnel après l'article 15"*.

II. LA QUESTION NON RÉSOLUE DE L'IMPUTATION DE LA CHARGE DES COÛTS DE GESTION

Dans le silence du projet de loi qui vous est soumis, les coûts de gestion de la prestation d'autonomie seront pris en charge en totalité par le département puisque la nouvelle allocation est servie et **gérée** par cette collectivité (article 6).

Une telle solution n'est tout simplement pas concevable, et ce pour au moins deux motifs.

1. En premier lieu, il n'existe aucune raison pour faire supporter par le département la fraction des coûts de gestion correspondant au taux de contribution du fonds de solidarité vieillesse. **"établissement public de l'Etat à caractère administratif"**¹, dans le financement de la prestation d'autonomie.

D'autre part, au sein même des dépenses d'aide sociale, les tâches d'instruction et de suivi médico-social des dossiers des bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne sont assumées par les COTOREP dont l'article 57 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées précise que les dépenses de fonctionnement **"sont prises en charge par l'Etat"**.

¹ cf : article L. 135-1 du code de la sécurité sociale.

Seule la gestion de l'aide sociale à l'hébergement est aujourd'hui assurée par le département. On rappellera toutefois que le basculement de l'ASH est, en l'état actuel du texte, différé de plusieurs mois par rapport à la date d'entrée en application de la loi et que le poids relatif de cette allocation dans le total des dépenses aujourd'hui exposées par les départements au bénéfice des personnes âgées dépendantes est simplement du tiers contre les deux tiers pour l'ACTP.

Dans une configuration moyenne où le fonds de solidarité vieillesse contribuerait, au terme de la période de montée en régime de la nouvelle prestation, pour 50 % à son financement, la part de la couverture de la prestation d'autonomie assurée par l'ASH basculée ne serait ainsi que du sixième.

2. En second lieu, au cours de la phase transitoire de trois ans prévue par l'article 27, le fonds de solidarité vieillesse a vocation à couvrir l'ensemble du coût de la montée en charge du nouveau régime d'allocation. Le département doit simplement "basculer" vers la prestation d'autonomie l'ACTP et l'ASH qu'il verse aujourd'hui aux personnes âgées dépendantes, le supplément éventuel étant pris en charge par le FSV sous réserve des règles d'indexation des dépenses de référence des départements (lire le commentaire sous l'article 29).

En d'autres termes, quel que soit le rythme de montée en régime, ce rythme étant étroitement corrélé avec le degré de vieillissement de la population et son niveau de revenu, l'intégralité du supplément constaté par rapport aux dépenses actuelles est imputé au FSV. Tous les départements sont ainsi mis sur un même pied d'égalité, ceux qui sont fortement exposés au risque dépendance compte tenu du poids démographique de leur population âgée et ceux qui le sont moins parce que leurs habitants sont plus jeunes.

Or, la mise à la charge des départements de tout ou partie des frais de gestion viendrait rompre le principe ci-dessus énoncé puisqu'il est clair que la dépense par habitant ne sera pas la même dans un département âgé et dans un département jeune, le premier devant fournir un effort financier proportionnellement plus important que le second.

Compte tenu des deux remarques qui précèdent, votre commission vous proposera donc de prévoir que le fonds de solidarité vieillesse "*couvre les coûts de fonctionnement correspondant aux tâches d'instruction et de suivi prévues aux articles 7 et 20*" et conduites par l'équipe médico-sociale.

On notera, en revanche, qu'il ne paraît pas nécessaire de préciser expressément que la prestation d'autonomie versée aux **personnes dépourvues de domicile de secours** est entièrement prise en charge par le

fonds de solidarité vieillesse. Tel sera bien le cas, en effet, puisque le 9° de l'article 35 de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983 prévoit que sont à la charge de l'Etat au titre de l'aide sociale les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes sans domicile de secours.

Par définition, les sommes correspondantes ne se trouveront donc pas dans les dépenses de référence¹ des départements qui, au terme des dispositions de l'article 27, doivent être soustraites du coût total de la prestation d'autonomie pour le calcul de la contribution du FSV.

Sans qu'il soit besoin de l'écrire, le fonds de solidarité vieillesse prendra ainsi intégralement à sa charge le coût de la prestation d'autonomie servie aux personnes sans domicile fixe.

III. LA NÉCESSITE DE PRÉVOIR UN RÉGIME D'ACOMPTES MENSUELS ET UNE RÉGULARISATION POUR LES VERSEMENTS DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE SUR LE BUDGET DU DÉPARTEMENT

A l'heure actuelle, les remboursements de prestations à la charge du fonds de solidarité vieillesse s'effectuent selon **un dispositif d'acomptes mensuels** dont les montants et les dates de versement sont fixés par des conventions entre le fonds et les régimes concernés. Représentatifs des prévisions de dépenses du fonds, ces acomptes sont **régularisés** à l'issue de la présentation par chacun des régimes des états justificatifs des dépenses réellement effectuées.

Les techniques d'acomptes mensuels et de régularisations sont donc parfaitement maîtrisées par le FSV.

Du point de vue des départements, leur mise en oeuvre est indispensable puisque ces derniers devront procéder à des versements au moins mensuels, la prestation d'autonomie pouvant se décliner en salaires ou en achat périodique de fournitures diverses.

Votre commission vous proposera donc de rédiger la seconde phrase du présent article de façon à prévoir que la contribution est versée par

¹ Allocation compensatrice pour tierce personne et aide sociale à l'hébergement versées aux personnes âgées dépendantes et dont le montant doit être "recyclé" au profit de la prestation d'autonomie (lire le commentaire sous l'article 27).

acomptes mensuels et que son montant définitif fait l'objet d'une régularisation dans un délai compatible avec l'inscription des ressources correspondantes au compte administratif de l'année de versement.

Les acomptes seront bien sûr **ajustables** afin de tenir compte de l'évolution en cours d'exercice de l'information relative au coût effectif de la prestation d'autonomie.

La formulation retenue pour enfermer **la régularisation** dans une limite temporelle acceptable par les départements autorise l'intervention de cette régularisation jusqu'au cours de la **journée complémentaire** qui s'étend sur le mois de janvier qui suit l'année d'exécution du budget¹. Cette souplesse, indispensable pour prendre en compte les ultimes évolutions constatées en fin d'exercice, ne nuira pas à la gestion financière du département, assuré de se voir imputer en ressources d'une année donnée l'intégralité de la contribution à laquelle il a droit la même année de la part du fonds de solidarité vieillesse.

Décision de la commission : Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve d'une nouvelle rédaction visant à :

- faire ressortir le fait que le fonds de solidarité vieillesse verse une contribution annuelle au budget du département au titre du financement de la prestation d'autonomie ;

- imputer les coûts de fonctionnement de la prestation d'autonomie sur les ressources du FSV ;

- préciser que le versement du FSV sur le budget du département fait l'objet d'acomptes mensuels et d'une régularisation chaque année en fin d'exercice.

¹ Cette rédaction est déjà utilisée pour le calcul des acomptes que l'Etat doit verser aux départements au titre de la compensation des abattements des droits de mutation sur immeubles d'habitation (article 11 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995).

Article 27

Prise en charge progressive par le fonds de solidarité vieillesse pendant une période transitoire de trois ans des dépenses nouvelles engendrées par la prestation d'autonomie

Commentaire : Cet article, l'un des plus importants du présent projet de loi, institue une phase de montée en charge de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

Pendant cette période transitoire, le versement du fonds de solidarité vieillesse est égal chaque année à la différence entre le montant réel de la prestation autonomie dans le département et le montant annuel des dépenses exposées par le département au bénéfice des personnes âgées dépendantes (premier alinéa).

Les dépenses des conseils généraux prises en compte, dites "dépenses de référence", sont, dans un premier temps, égales au montant des dépenses consacrées en 1995 au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne aux personnes de 60 ans et plus résidant à domicile ou en foyer-logement (deuxième alinéa).

A compter de la date d'extension de la prestation d'autonomie aux personnes âgées dépendantes hébergées en établissement (au plus tard le 1er juillet 1997), les "dépenses de référence" sont majorées des dépenses consacrées à cette catégorie de personnes au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne et au titre de l'aide sociale à l'hébergement (troisième alinéa).

Les dépenses d'aide sociale à l'hébergement sont revalorisées afin de tenir compte des récupérations sur succession obtenues en moyenne ces dernières années par les départements (quatrième alinéa).

A titre liminaire, votre commission des finances souhaite ici rappeler sa position de principe présentée dans l'exposé général : compte tenu de la difficulté à mesurer tant la durée de montée en charge de la nouvelle prestation d'autonomie que son coût final en régime de croisière, il paraît plus prudent de limiter dans le temps la durée d'application du présent projet de loi

De ce point de vue, la commission des finances a inscrit sa démarche dans la voie suivie par la commission des affaires sociales saisie au fond, qui vous propose d'adopter une nouvelle rédaction de l'article 43, dont le premier alinéa préciserait que *"les dispositions de la présente loi sont applicables jusqu'au 31 décembre 1998"*.

Par coordination, il conviendra d'une part, d'ôter au début du présent article la formule *"pendant une période transitoire de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi..."* et, d'autre part, de supprimer l'article 30 qui fixe les règles de financement de la prestation d'autonomie au-delà de cette période transitoire.

Au-delà de cette mise au point, la rédaction proposée par le présent article pose deux séries de problèmes qui ont incité votre commission à la modifier en presque totalité.

Le premier groupe de difficultés est lié à **la définition des dépenses de référence**. Le second a trait au **calcul du versement du fonds de solidarité vieillesse**.

La clarté de l'exposé impose en fait d'inverser l'ordre d'examen des mécanismes prévus par le présent article, en commençant par les deuxième à quatrième alinéas et en terminant par le premier alinéa.

I. LA DEFINITION DES DÉPENSES DE REFERENCE (deuxième à quatrième alinéas)

Elles correspondent aux dépenses acquittées à l'heure actuelle par les départements au bénéfice des personnes âgées dépendantes de soixante ans et plus. Dispensées sous forme d'allocation compensatrice pour tierce personne ou d'aide sociale à l'hébergement, elles ont vocation à être globalement redéployées au profit de la prestation d'autonomie¹.

¹ Sous réserve d'un maintien sous le régime de l'ACTP dans les cas prévus par les articles 39 et 40 du projet de loi.

PRESTATION D'AUTONOMIE

EVALUATION DES DÉPENSES DES DÉPARTEMENTS

1. Dépenses d'allocation compensatrice

Les montants par département des dépenses d'allocation compensatrice sont évaluées à partir des données figurant dans les comptes administratifs départementaux de l'année 1993 (dernier exercice connu). L'effet substitution ne jouant que sur la partie des dépenses de l'allocation compensatrice consacrée aux personnes âgées (ACPA), il y a lieu de séparer le coût de celle-ci de l'ensemble du coût de l'ACTP. Pour y parvenir :

a) le SESI a identifié la population des bénéficiaires de plus de 60 ans au sein de l'ACTP ;

b) l'ODAS estime à 42 % de la majoration pour tierce personne (MTP) le montant de l'allocation compensatrice servi aux personnes âgées au sein de l'ACTP.

Pour chaque département, le nombre des personnes âgées a été multiplié par 42 % de la MTP. Le montant total en valeur 1993 est de 4.860 millions de francs, soit 5.588 millions de francs en valeur 1995 (taux d'actualisation : 9,50 % pour 94/93 et 5 % pour 95/94).

2. Dépenses d'ASH

Le service statistique du ministère de la solidarité entre les générations (SESI) estime à 55 % le poids des personnes dépendantes au sein des bénéficiaires de l'ASH des départements.

En 1993, ces dépenses sont les suivantes :

- dépenses brutes : 11.537 millions de francs ;

- dépenses nettes : 5.167 millions de francs ;

- dépenses pour les seules personnes dépendantes : 2.841 millions de francs ;

- valeur 1995 de ces dépenses : 2.944 millions de francs (actualisations 95/94 et 94/93 à 1,79 %)

En 1995, les dépenses d'ACTP et d'ASH consacrées aux futurs bénéficiaires de la prestation d'autonomie sont ainsi évaluées à 8.532 millions de francs.

Ces montants seront précisément évalués par l'enquête en cours auprès de chaque département qui, elle, repose sur les données des comptes administratifs de 1994 (lire ci-dessous). Un chiffre de **9 milliards de francs**, légèrement supérieur au précédent, paraît plus vraisemblable.

Le fonds de solidarité vieillesse étant appelé à prendre en charge l'intégralité du supplément de coût engendré par la prestation d'autonomie (niveau moyen de versement supérieur à celui de l'ACTP et de l'ASH, élargissement du cercle des personnes potentiellement éligibles), il convient de mesurer avec rigueur les dépenses exposées à l'heure actuelle par les départements afin de prohiber tout transfert de charges à leur détriment.

Le deuxième alinéa prévoit que, dans un premier temps, les dépenses de référence seront égales au montant des dépenses consacrées en 1995 par le département, au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne, aux personnes de 60 ans et plus résidant à domicile ou en foyer-logement.

Dans la pratique toutefois, la Direction générale des collectivités locales procède actuellement, avec l'aide de l'Assemblée des présidents de conseils généraux, à une enquête très précise sur les dépenses concernées telles qu'elles apparaissent dans **les comptes administratifs pour 1994**. La nécessité de distinguer en leur sein celles afférentes aux personnes de 60 ans et plus résidant à domicile ou en foyer-logement contraint d'ailleurs à un travail long et minutieux qui devrait cependant être achevé pour le 15 novembre (circulaire interministérielle en date du 25 juillet 1995).

Dans l'immédiat, le socle de dépenses ainsi calculé sera donc indexé deux fois sur les taux de progression de la DGF en 1995 puis en 1996. Les chiffres réels de l'exercice 1995 ne pourront, en effet, être connus qu'après remontée et exploitation des comptes administratifs, tâche qui devrait intervenir dans le courant de l'année prochaine. La base 1995 sera alors définitivement fixée et des régularisations seront opérées au travers des acomptes du fonds de solidarité vieillesse et éventuellement de la régularisation versés fin 1996 aux départements (lire le commentaire sous l'article 26).

Cette technique est celle déjà appliquée pour la dotation générale de décentralisation en 1984, lors du transfert des dépenses d'aide sociale.

A ce premier niveau, deux petites difficultés apparaissent déjà :

- Les dépenses de référence comprennent toutes celles afférentes aux personnes de plus de 60 ans touchant l'ACTP-domicile alors qu'il ressort des dispositions de l'article 39 du présent projet de loi que certaines d'entre elles, notamment des "vrais" handicapés, ne passeront jamais sous le régime de la prestation d'autonomie.

- Ensuite, certaines personnes qui percevaient l'ACTP à domicile en 1995 et seront donc prises en compte dans les dépenses des départements

risquent de l'être une seconde fois si elles sont placées en établissement en 1996 avant d'avoir été "basculées" vers la prestation d'autonomie.

En effet, **le troisième alinéa** du présent article prévoit que les dépenses de référence des départements seront majorées du coût de l'allocation compensatrice pour tierce personne et de l'aide sociale à l'hébergement servies dans les établissements médicaux et médico-sociaux à compter du moment où leurs bénéficiaires âgés de 60 ans et plus deviendront à leur tour éligibles à la prestation autonomie, soit au plus tard le 1er juillet 1997.

La rédaction proposée ne précise pas quelle sera l'année retenue pour calculer le montant du second étage des dépenses de référence. Cette indication n'est pourtant pas superflue car le cadre comptable imposé aux collectivités locales suppose de retenir une année civile entière, 1995 ou 1996, et non deux fractions de deux années distinctes, par exemple les six derniers mois de 1996 et les six premiers de 1997. La direction générale des collectivités locales a, en effet, averti votre rapporteur qu'elle ne serait pas en mesure d'élaborer l'information demandée à partir de portions d'années civiles différentes.

Votre commission vous proposera donc que soit expressément visées pour le calcul du second socle des dépenses de référence, celles de la dernière année civile précédant celle de la date d'extension de la prestation d'autonomie aux personnes dépendantes hébergées en établissement médical ou médico-social.

L'enquête mentionnée plus haut comporte un volet de recherches directement menées auprès de ces établissements, qui sera prolongé en 1996, afin de mesurer les montants d'ACTP et d'ASH versés ainsi que la part de l'aide sociale à l'hébergement correspondant effectivement à la couverture des frais liés à la dépendance.

Sur ce dernier point, votre commission des finances partage entièrement le souci de la commission des affaires sociales, saisie au fonds, de lier l'extension de la prestation d'autonomie aux personnes hébergées en établissement à l'intervention d'une loi réformant les principes de la tarification et harmonisant le statut de ces établissements.

Le quatrième alinéa du présent article prévoit enfin que les dépenses d'aide sociale à l'hébergement seront majorées afin de prendre en compte les recouvrements effectués par les départements au titre des recours sur succession exercés à l'encontre des bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement.

On doit tout d'abord observer que la notion utilisée ici est celle de recouvrements bruts alors que l'article 31 du présent projet de loi fait lui très justement référence à la notion de recouvrements nets des frais exposés par les départements.

Ensuite, la technique retenue est celle d'un coefficient moyen national établi à partir des résultats constatés sur **un échantillon** de départements. Si l'enquête doit être menée en 1996, rien n'est dit de la période de référence proposée ni de la nature des informations auxquelles il sera recouru (budgets primitifs, comptes administratifs) pour le calcul de ce coefficient moyen.

Toutefois, d'après les informations fournies à votre rapporteur par la direction générale des collectivités locales, les données relatives à chacun des cent départements¹ sont assez fines pour que l'on puisse calculer un coefficient national de majoration fondé sur un constat réel, sans devoir recourir à un indice élaboré sur la base d'un simple échantillon.

Il eut également été concevable techniquement d'établir ce coefficient département par département. Le résultat eut alors été de majorer relativement les dépenses de référence des collectivités qui procèdent à des récupérations sur succession et de minorer celles des collectivités qui opèrent proportionnellement moins de recouvrements que les autres. Les premières étaient injustement pénalisées par rapport aux secondes.

Prenant simplement acte de la capacité de l'exécutif d'affiner le calcul de l'indice de majoration des dépenses d'ASH au titre des recouvrements sur succession, votre commission des finances n'a donc pas souhaité remettre en cause le caractère national de cet indice tel qu'il est déjà fixé dans le projet du gouvernement.

Afin d'éviter les ressauts qui caractérisent l'évolution des recouvrements de recours sur succession, il conviendra en outre de collecter l'information sur au moins trois exercices : par exemple, les comptes administratifs de 1994, 1995 et 1996, si 1997 devait être l'année retenue pour l'extension de la prestation d'autonomie aux personnes hébergées en établissement médical ou médico-social.

¹ Les premières indications laissent apparaître des taux de recouvrement variant entre 5 et 10 % avec des résultats beaucoup plus élevés pour Paris (16,7 % de taux de récupération sur succession) et les Hauts de Seine (environ 12 %).

Enfin, pour conclure sur cet ensemble de points, votre rapporteur s'étonne de voir que **la commission consultative sur l'évaluation des charges** ne doit être réunie que pour donner son avis sur la fixation du coefficient de majoration des dépenses de référence à raison des recouvrement de recours sur succession.

La CCEC, à son sens, a en effet vocation à émettre un avis sur l'ensemble du calcul des dépenses de référence des départements tel qu'il est défini dans le présent article.

II. LE CALCUL DU VERSEMENT DU FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE (premier alinéa)

La contribution du fonds de solidarité vieillesse aux dépenses de la prestation d'autonomie doit couvrir, pendant la montée en charge du nouveau régime, la part des dépenses qui n'est pas financée par le redéploiement des crédits précédemment affectés par le département à l'allocation compensatrice pour tierce personne ainsi qu'à l'aide sociale à l'hébergement versées aux personnes dépendantes âgées de 60 ans et plus¹.

Pendant la période transitoire, les versements du FSV s'analysent donc comme la différence entre le coût, en principe croissant, de la prestation d'autonomie et les dépenses d'ACTP ou d'ASH redéployées par les départements au profit de cette même prestation d'autonomie.

La formule retenue dans le premier alinéa du présent article reflète certes cet objectif mais ne permet pas de tenir compte du fait que **les personnes de 60 ans et plus aujourd'hui bénéficiaires de l'ACTP ou de l'ASH ne vont pas "basculer" d'emblée, dès les dates d'entrée en vigueur de la loi à domicile puis en hébergement, dans le régime de la prestation d'autonomie.**

Ainsi, en 1996, année au cours de laquelle les bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne vivant à domicile vont être progressivement affiliés au nouveau régime de la prestation autonomie, en application des dispositions du paragraphe I de l'article 39 du présent projet de loi, le département devrait :

¹ Sous réserve des règles d'indexation de ces dépenses de référence telles que définies par l'article 29.

- verser à ces personnes un reliquat d'ACTP, puis la prestation d'autonomie dont le montant moyen est plus élevé,

- recueillir dans le nouveau régime de prestation d'autonomie des personnes aujourd'hui inéligibles à l'ACTP ou ne l'ayant pas demandé.

Le supplément de coût par rapport à l'ACTP est alors patent et devrait être pris en charge par le FSV. Telle est bien l'intention du gouvernement mais tel n'est pas le résultat de la formule proposée **puisque le versement du FSV ne peut intervenir que lorsque le coût de la prestation d'autonomie dépassera celui de l'ACTP.**

Or, il est vraisemblable que tel pourrait ne pas être le cas en 1996, notamment si le montant d'ACTP résiduelle est élevé, c'est-à-dire si le basculement vers la prestation d'autonomie se fait assez tard dans l'année.

On pourrait alors avoir le schéma simple suivant :

1. dépenses ACTP en 1995 (**dépenses de référence**) = 100.

2. dépenses en 1996 :

- Anciens bénéficiaires de 1995 : 50 sous forme d'ACTP / 50 sous forme de prestation d'autonomie

- Nouveaux bénéficiaires : 30

• **Total prestation d'autonomie en 1996** : $50 + 30 = 80$, soit un montant inférieur aux dépenses de référence (100)¹. Le FSV ne doit donc rien au département.

• **Coût total** de la dépense personnes âgées dépendantes en 1996 : **130**, soit une progression de **30 %** entièrement à la charge du département.

Ce schéma est inacceptable et ne correspond pas, on l'a déjà dit, aux souhaits du gouvernement.

La contribution du FSV doit donc être calculée comme la différence entre, d'un côté, la somme de la prestation d'autonomie **et du reliquat d'ACTP et d'ASH continuant d'être versé pendant la montée en charge du nouveau régime** et, de l'autre côté, les dépenses susceptibles d'être redéployées par le département au profit de la prestation d'autonomie.

¹ On néglige ici pour plus de clarté les effets de l'indexation sur la DGF prévue par l'article 29.

La véritable formule évitant tout transfert de charges nouvelles vers les départements serait donc :

Versement FSV = (Coût de la prestation d'autonomie + **ACTP et ASH résiduelles pour personnes âgées dépendantes**) - dépenses de référence des départements.

Cette équation aura également le mérite de régler deux difficultés subséquentes :

1- Les dépenses de référence sont aujourd'hui calculées sans que l'on puisse faire a priori le départ parmi les bénéficiaires de l'ACTP ayant commencé de percevoir l'allocation avant l'âge de 60 ans entre ceux qui décideront de passer à la prestation d'autonomie et ceux qui préféreront conserver la jouissance de l'allocation compensatrice pour tierce personne¹.

Dans ces conditions, de deux choses l'une :

- ou bien les dépenses correspondant aux handicapés ayant opté à titre définitif pour l'ACTP sont, a posteriori, défalquées des dépenses de référence. Cette solution est toutefois difficile à mettre en oeuvre puisqu'elle suppose des régularisations dont les montants devront en outre être calculés compte tenu de l'indexation des dépenses de référence sur la DGF prévue par l'article 29 :

- ou bien la présence dans les dépenses de référence des sommes représentatives de l'aide apportée à des handicapés n'ayant pas "basculé" vers la prestation d'autonomie est "neutralisée" par l'ajout, chaque année, au coût total de la prestation d'autonomie des dépenses d'ACTP restant versées aux personnes de 60 ans et plus, ce qui revient à pérenniser la formule encadrée plus haut.

2- Ensuite, l'article 24 du présent projet de loi permet le cumul, sous condition, de la prestation d'autonomie et de l'aide sociale à l'hébergement pour les personnes âgées dépendantes.

Le principe de ce cumul n'est pas contestable dans l'optique de la future **triple tarification** visant à isoler, à côté des soins et de l'hébergement, un forfait dépendance. L'ASH ne pourrait dès lors s'appliquer qu'aux dépenses

¹ On suppose ici adopté l'amendement de la commission des affaires sociales, saisie au fond, **interdisant** aux personnes ayant perçu pour la première fois l'ACTP **après** 60 ans de conserver l'usage de cette allocation si elles ne sont pas déclarées éligibles à la prestation d'autonomie.

d'hébergement et la prestation d'autonomie qu'à la couverture totale ou partielle de la dépendance.

Cette solution ne doit toutefois pas conduire à alourdir, toutes choses égales par ailleurs, les dépenses des départements. Il conviendra donc, là encore, de "neutraliser", pour le calcul du versement du FSV, les montants d'ASH déjà pris en compte dans le total des dépenses de référence en ajoutant au coût de la prestation d'autonomie l'ASH correspondant à la couverture de la partie hébergement de la tarification hospitalière.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Compte tenu des remarques qui précèdent, la commission des finances, vous proposera d'adopter **cinq amendements** sur le présent article :

1. Le premier qui propose une nouvelle rédaction du premier alinéa, vise essentiellement deux objectifs :

- Il **supprime la mention de la période transitoire** de trois ans, dès lors que la loi n'a vocation à s'appliquer que jusqu'au 31 décembre 1998, conformément à la rédaction proposée par la commission des affaires sociales à l'article 43 du projet de loi.

- Il ajoute une phrase à l'alinéa afin de préciser que la contribution du FSV doit être calculée comme la différence entre, d'un côté la somme de la prestation d'autonomie et du reliquat d'ACTP et d'ASH continuant d'être versé pendant la montée en charge du nouveau régime, et, de l'autre côté, les dépenses susceptibles d'être redéployées par le département au profit de la prestation d'autonomie.

2. Le deuxième amendement, qui modifie la rédaction du deuxième alinéa, vise deux objectifs strictement rédactionnels :

- remplacer "*dépenses consacrées*" par "*sommes versées*" ;
- ajouter "*précitée*" après "*loi n° 75-534 du 30 juin 1975*"

3. Le troisième amendement, qui propose une nouvelle rédaction du troisième alinéa, a pour objet :

- de fixer une année civile entière de référence pour la détermination des dépenses acquittées en établissement au titre de l'allocation compensatrice

pour tierce personne et de l'aide sociale à l'hébergement ; cette année serait celle précédant l'année où l'extension de la prestation d'autonomie aux personnes hébergées en établissement interviendra, quelle que soit la date retenue (1er janvier ou 1er juillet, 1996 ou 1997) ;

- de préciser que les personnes visées sont **dépendantes**, ce qui va de soi pour celles qui bénéficient de l'ACTP mais mérite une mention particulière pour les allocataires de l'ASH dont bon nombre sont tout à fait valides.

Par ailleurs, cet amendement permet là encore de :

- remplacer "*dépenses consacrées*" par "*sommes versées*" ;
- et d'ajouter "*précitée*" après "*loi n° 75-534 du 30 juin 1975*".

4. le quatrième amendement, qui insère un nouvel alinéa après le troisième alinéa de l'article 27, tend à **préciser** que, si l'extension de la prestation d'autonomie aux personnes hébergées en établissement intervient en cours d'année, la majoration des dépenses de référence prévue par le troisième alinéa sera appliquée **prorata temporis**.

5. Enfin, le cinquième amendement propose une nouvelle rédaction du dernier alinéa du présent article avec pour objectif de répondre à **trois préoccupations** :

- Le coefficient national de majoration des dépenses de référence au titre des récupérations sur succession peut, selon la direction générale des collectivités locales, être **calculé département par département**.

Le résultat sera ainsi plus précis que celui qui émanerait de l'application d'un coefficient national établi par simple sondage.

En outre, il convient de **lisser sur trois ans**, le montant des récupérations afin de tenir compte de la très grande irrégularité de ces retours d'une année sur l'autre.

- La prise en compte des sommes recouvrées au titre des récupérations sur l'héritage des personnes ayant bénéficié de l'ASH doit être effectuée **nette** des frais exposés par les départements pour obtenir ces récupérations.

C'est d'ailleurs la solution retenue par le gouvernement pour l'article 31 du projet de loi.

- La référence à la commission consultative sur l'évaluation des charges n'est plus nécessaire ici puisqu'il sera proposé de la généraliser dans un nouvel article après l'article 28 (lire le commentaire correspondant).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 28

Réévaluation des dépenses de référence des départements dans lesquels l'allocation compensatrice pour tierce personne n'est pas ou est incomplètement versée aux personnes hébergées en établissement

Commentaire : Cet article pose le principe d'une réévaluation des dépenses de référence des départements dans lesquels l'allocation compensatrice pour tierce personne n'est pas ou est incomplètement versée aux personnes hébergées en établissement.

I. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR LE GOUVERNEMENT

A. LES MOTIFS D'UNE OPÉRATION DE REMISE À NIVEAU DES DÉPENSES DE RÉFÉRENCE.

Le présent article vise à prendre en compte la situation de fait créée par la mise en oeuvre, fortement différenciée d'un département à l'autre, des dispositions relatives à l'allocation compensatrice pour tierce personne versée en hébergement.

Il n'est pas dans le propos de la commission des finances de porter un jugement sur les multiples attitudes observées : force est simplement de constater que certains présidents de conseils généraux ont très légitimement voulu marquer leur opposition à la dérive générale qui a mué l'allocation compensatrice pour tierce personne, originellement destinée par la loi du 30 juin 1975 à un public de personnes handicapées, en une prestation dépendance avant la lettre. Force est également de relever que, nonobstant, d'autres chefs d'exécutifs départementaux ont tenu à appliquer la loi susdite dans le respect de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Le résultat est que, selon les données de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), si seuls 50 % des bénéficiaires potentiels à domicile perçoivent l'ACTP, en établissement ce taux tombe à 10 %, la moitié des bénéficiaires potentiels étant, en ce cas, pris en charge par

l'aide sociale à l'hébergement dont le montant est plus faible en moyenne que celui de l'ACTP.

Autre conséquence des remarques qui précèdent, le tableau pour 1992 du taux des bénéficiaires de l'allocation compensatrice âgés de 60 ans et plus pour 1 000 habitants de 75 ans et plus ¹ est inférieur à 20 ‰ dans 9 départements et supérieur à 60 ‰ dans 11 départements (supérieur à 50 ‰ dans 26 départements), avec une moyenne nationale de 40,5 ‰.

La tendance est cependant au resserrement des écarts de comportement constatés entre les départements puisqu'une étude ² menée en 1990 par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) révélait que 15 départements attribuaient l'allocation compensatrice à moins de 20 ‰ des personnes de plus de 75 ans et 14 départements à plus de 50 ‰.

Quels que puissent être les motifs des uns ou des autres d'appliquer ou de ne pas appliquer en hébergement les dispositions de l'article 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975, votre commission des finances a estimé que **l'équité** imposait qu'une réévaluation des dépenses d'ACTP était indispensable si l'on souhaitait éviter que les départements "légalistes" soient relativement plus défavorisés que les départements "protestataires", les dépenses de référence des premiers étant proportionnellement plus importantes que celles des seconds.

En conséquence elle approuve **l'esprit de compromis** du présent article, même si elle souhaite en améliorer la rédaction.

B. LES MODALITÉS DE RÉÉVALUATION DES DÉPENSES DE RÉFÉRENCE

De façon regrettable, le lien entre le présent article et les dispositions du troisième alinéa de l'article 27 n'est pas clairement établi alors qu'il est manifeste que l'intention du gouvernement est de réévaluer les dépenses de référence des départements, et donc de réduire à due concurrence l'ajustement consenti par le fonds de solidarité vieillesse, afin de tenir compte de certaines pratiques visant à ne pas verser ou à verser un montant écrié d'allocation compensatrice pour tierce personne aux bénéficiaires potentiels hébergés en établissement médical ou médico-social.

¹ Ce tableau est reproduit dans le A de la quatrième partie de l'exposé général, au début du présent rapport.

² *L'Action sociale décentralisée - Bilan et perspective* - Edition ODAS - octobre 1993.

Dans un souci de compromis entre les exigences d'équité et le souci de ne pas accroître subitement et trop fortement les charges de certains départements, la loi se contenterait en la matière de réévaluer les dépenses d'ACTP des seuls départements ayant adopté un comportement se démarquant "par le bas" de l'attitude moyenne adoptée par l'ensemble. Le présent article ne mentionne pas, en effet, le respect strict des obligations légales découlant de l'application de l'article 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées qui a créé l'allocation compensatrice. Il se limite à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat les conditions d'une réévaluation des dépenses départementales "lorsque cette allocation n'est pas ou est incomplètement versée aux personnes hébergées en établissement".

En conséquence, certaines collectivités qui ne s'acquittent pas rigoureusement de leurs obligations au regard de la jurisprudence relative aux dispositions de la loi du 30 juin 1975 précitée sur les handicapés seraient ainsi totalement épargnées par le mécanisme prévu par le présent article, pourvu qu'elles présentent un profil identique ou meilleur que celui constaté en moyenne.

D'après les renseignements fournis à votre rapporteur par le gouvernement, la formule de calcul de la réévaluation des dépenses en hébergement serait égale à la différence entre le montant théorique des droits que le département devrait acquitter s'il adoptait un comportement moyen et le montant effectif des prestations d'aide sociale versées en établissement.

Le projet de décret la détaillant est reproduit en annexe au présent article.

La formule s'écrirait ainsi :

[Montant départemental de l'ACTP versée à domicile]	Coefficient modérateur afin de tenir compte du fait que l'ACTP versée en établissement X est en pratique plus faible que celle versée à domicile]	X Ratio -	[Dépenses d'ACTP en établissement dans le département + dépenses d'ASH et récupérations sur succession pour personnes dépendantes hébergées en établissement dans le département]
Ratio =	Nombre des personnes dépendantes hébergées en établissement percevant l'ACTP ou l'ASH au niveau national	X	Capacité d'accueil en établissement dans le département
	Nombre des bénéficiaires de l'ACTP à domicile au niveau national		Nombre des personnes de 83 ans dans le département
			Capacité nationale d'accueil en établissement
			Nombre des personnes de 83 ans au plan national

Dans la formule qui précède, le **montant théorique** de prestation que le département devrait verser aux personnes âgées hébergées en établissement au titre de l'ACTP est évalué à partir du montant d'ACTP qu'il verse à domicile.

Cette masse de base serait toutefois corrigée afin de tenir compte du fait que l'ACTP versée en établissement est en moyenne plus faible que celle versée à domicile. La raison de cet écart réside, en pratique, dans le raisonnement appliqué par les départements qui assimilent l'ACTP versée en établissement à de l'aide sociale à l'hébergement et ont tendance à ne l'octroyer qu'à hauteur de la différence entre le prix de journée et les ressources de l'allocataire et non à hauteur de la différence entre le plafond propre à l'ACTP et ces mêmes ressources.

Le total ainsi corrigé serait ensuite multiplié par un **ratio** établi au plan national exprimant le rapport entre le nombre des personnes âgées de plus de 60 ans dépendantes et hébergées en établissement recevant une prestation d'aide sociale (ACTP ou ASH), et le nombre de ces personnes âgées dépendantes allocataires de l'ACTP à domicile.

C'est le recours à ce ratio qui doit permettre de comparer les comportements individuels de chaque département à un comportement moyen.

Le ratio serait toutefois lui-même modulé afin notamment de tenir compte de la capacité d'accueil, dans les établissements de long séjour et dans ceux comportant une section de cure médicale, des personnes ayant atteint et dépassé l'âge moyen ¹ d'entrée dans ces établissements. La capacité d'accueil du département serait alors comparée à une moyenne nationale.

Dès lors, le ratio serait majoré pour les capacités d'accueil supérieures à la moyenne et serait minoré pour celles inférieures à cette moyenne nationale. Le résultat ainsi obtenu doit permettre notamment, de ne pas **pénaliser les départements qui ont pratiqué une politique active de maintien des personnes âgées dépendantes à leur domicile** : en toute logique, leur capacité d'accueil en établissements pour personnes âgées devrait être plus faible que celle constatée en moyenne au niveau national.

Le montant réel des prestations acquittées par le département au profit des personnes dépendantes âgées de 60 ans et plus est, quant à lui, égal d'une part aux dépenses d'ACTP versées en établissement et, d'autre part, aux

¹ Cet âge moyen est de 83 ans environ.

dépenses d'aide sociale à l'hébergement majorées des récupérations sur succession correspondantes.

L'ajout de l'ASH, favorable dans son principe aux départements puisqu'il relève le montant du second terme de la comparaison, est justifié par le fait que cette allocation est, dans la pratique, versée en établissement en lieu et place de l'ACTP.

Les troisième à cinquième alinéas du présent article reflètent les indicateurs précédents et visent à donner une base légale aux différents éléments de calcul en retenant expressément :

1) le montant moyen de l'allocation compensatrice servie à domicile par chaque département :

2) le nombre comparé, constaté au niveau national, des bénéficiaires de l'ACTP à domicile et en établissement :

3) la capacité d'accueil dans les établissements médicaux et médico-sociaux des personnes âgées ayant atteint l'âge moyen d'entrée dans ces établissements, c'est à dire 83 ans.

Comme votre rapporteur l'a déjà précisé dans le cadre de l'examen de l'article 27, une enquête est actuellement diligentée avec l'appui des services techniques de l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG) afin de collecter de manière exhaustive l'ensemble des informations nécessaires.

Le dernier alinéa du présent article indique enfin que le montant de la réévaluation une fois établi département par département sera soumis à l'avis de la commission consultative d'évaluation des charges.

II. UNE APPROBATION DE PRINCIPE DE VOTRE COMMISSION SOUS RESERVE DE L'ADOPTION D'UNE REDACTION PLUS PRECISE

28 Votre commission des finances, par la nouvelle rédaction de l'article qu'elle vous propose d'adopter, a visé quatre objectifs :

1. Relier expressément les dispositions du présent article à celles du troisième alinéa de l'article 27 relatives au calcul de la majoration des dépenses de référence au titre de l'extension de la prestation d'autonomie aux personnes hébergées en établissement.

Par ce simple renvoi, il devient également clair que les dépenses départementales et nationales ainsi que les autres critères mentionnés plus haut seront ceux constatés pour l'exercice précédant celui de la date d'entrée en vigueur du projet de loi pour les personnes hébergées en établissement.

2. Dans la mesure où les dépenses de référence des départements n'ont vocation à être réévaluées à la hausse que si le comportement constaté diffère d'un comportement jugé "moyen", et dès lors qu'il n'est pas question de contraindre chaque département à appliquer à la lettre les dispositions relatives à l'ACTP pour les personnes hébergées en établissement, la formule proposée par le gouvernement qui fait référence aux situations où l'allocation n'est pas ou est **incomplètement** versée à ces personnes ne paraît pas opportune.

Encore une fois, certains départements qui n'appliquent pas la loi du 30 juin 1975 dans le sens laxiste que lui a conféré le Conseil d'Etat ne seront pas "corrigés" s'ils ne s'éloignent pas du profil type de l'ensemble des collectivités concernées.

Dans ces conditions, il paraît préférable d'écrire que les dépenses d'ACTP en établissement seront **comparées** et, **le cas échéant, majorées** afin de réduire les différences constatées dans l'application des dispositions de l'article 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975.

3. **Le coefficient de correction** de l'ACTP versée à domicile permettant de retrouver le montant moyen d'ACTP versée en établissement n'est pas inscrit dans le projet de loi.

On peut se demander toutefois s'il ne conviendrait pas de lui donner **une base légale** s'agissant d'un élément indirect de calcul d'une ressource d'une catégorie de collectivité locale (déterminant le montant des dépenses de référence, il influe par contrecoup sur le niveau de versement du fonds de solidarité vieillesse).

Il paraît cependant indispensable de laisser au gouvernement **une certaine souplesse** pour la fixation de ce coefficient qui, selon l'article 4 du projet de décret ci-après annexé, permettra de déterminer une valeur *"comprise entre le montant moyen national de l'allocation compensatrice servie à domicile et le montant moyen de la même allocation servie en établissement."*

Aussi, votre commission vous propose-t-elle de prévoir dans le troisième alinéa (1°) du présent article que l'ACTP versée par le département aux personnes à domicile sera non pas multipliée par le rapport constaté au niveau national entre le montant moyen de cette allocation versée aux personnes hébergées dans les établissements médicaux ou médico-sociaux et

son montant moyen versé aux personnes à domicile et en foyer-logement mais sera **corrigée afin de tenir compte de ce rapport.**

4. Enfin, la mention de la commission consultative sur l'évaluation des charges dans le dernier alinéa n'est pas nécessaire puisque votre commission des finances vous proposera de généraliser l'avis de cette instance à l'ensemble des éléments de calcul des dépenses de référence dans un article additionnel après l'article 28.

Décision de la commission : Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi rédigé.

Annexe au commentaire de l'article 28

Projet de décret pour l'application de cet article

Article premier :

Dans chaque département, il est procédé pour les personnes âgées de 60 ans et plus, hébergées en établissement et remplissant les conditions d'attribution de l'allocation compensatrice pour tierce personne, à une comparaison entre le montant des dépenses de référence établi dans les conditions définies aux articles 3, 4 et 5, et le montant des dépenses réellement exposées par le département au titre de l'allocation compensatrice et de l'aide sociale à l'hébergement, majorée des recouvrements sur succession.

Article 2

Pour la mise en oeuvre des dispositions de l'article premier, les dépenses de référence sont celles de l'exercice 1996.

Toutefois, au 1er juillet 1997, les dépenses provisoirement retenues sont celles de l'exercice 1994 actualisées en valeur 1996 par application des taux annuels d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Une régularisation est effectuée au 1er janvier 1998 pour tenir compte des dépenses définitives de référence.

Article 3

Lorsque dans un département, le montant des dépenses réellement exposées visées à l'article premier, est inférieur au montant des dépenses d'allocation compensatrice servi aux personnes résidant à leur domicile, pondéré d'une part par un coefficient modérateur et d'autre part par le rapport défini à l'article 5 du présent décret, les dépenses consacrées par le département aux personnes âgées hébergées en établissement visées au troisième alinéa de l'article 27 de la loi n° du sont majorées de la différence entre ces deux montants.

Article 4

Le coefficient modérateur mentionné à l'article 3 est fixé par arrêté ministériel après avis de la commission d'évaluation des charges instituée par

l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée. Ce coefficient est établi à la suite d'une enquête diligentée auprès des départements permettant de déterminer une valeur de référence du montant servi en établissement, comprise entre le montant moyen national de l'allocation compensatrice servie à domicile et le montant moyen de la même allocation servie en établissement. Le coefficient est égal à une fraction du montant moyen national de l'allocation compensatrice servie à domicile.

Article 5

Le rapport à l'article 3 est égal au quotient du nombre national de bénéficiaire de l'ACTP hébergés en établissement augmenté du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement remplissant les conditions définies à l'article premier de la loi n° du lorsque ces personnes ne bénéficient pas de l'allocation compensatrice, sur le nombre national de bénéficiaires de l'allocation compensatrice servie à domicile.

Ce rapport est pondéré d'un quotient égal au numérateur, au rapport de la capacité d'accueil dans les établissements du département sur la capacité d'accueil nationale des mêmes établissements et au dénominateur, du rapport du nombre de personnes ayant atteint dans le département l'âge moyen national d'entrée dans ces établissements sur le nombre de ces personnes constaté au niveau national.

N.B. : les dates surlignées dans l'article 2 du présent projet de décret correspondent à la rédaction initiale du projet de loi et sont susceptibles d'adaptation compte tenu de sa rédaction finale.

Article additionnel après l'article 28

Avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges pour le calcul des dépenses de référence

Commentaire : la commission des finances a adopté, sur proposition de son rapporteur pour avis, un article additionnel après l'article 28 instituant un avis général de la commission consultative sur l'évaluation des charges pour l'ensemble des éléments de calcul des dépenses de référence.

I. LA VOCATION GENERALISTE DE LA COMMISSION CONSULTATIVE SUR L'EVALUATION DES CHARGES EN MATIERE D'EVALUATION DU COÛT DES COMPETENCES EXERCEES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

La commission consultative sur l'évaluation des charges a été instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Elle est exclusivement composée d'élus dont **quatre présidents de conseils généraux.**

Le champ de ses attributions, plusieurs fois élargi, est toutefois resté jusqu'en 1994 étroitement lié à la mise en oeuvre des lois de décentralisation.

La loi du 11 octobre 1985 a ainsi prévu l'avis de la commission sur la répartition des dépenses d'équipement immobilier des préfectures et des autres services extérieurs de l'Etat.

Le législateur a également décidé qu'elle établirait un rapport annuel, annexé au projet de loi de finances, consacré à *"l'évaluation des charges en matière d'établissements publics et privés de l'enseignement secondaire du deuxième cycle"* (article 98 de la loi de finances pour 1987).

La loi de finances rectificative pour 1986 a, en outre, prévu la consultation de la commission en matière d'évaluation des charges transférées aux départements au titre des cotisations d'assurance personnelle.

Enfin, tout récemment, la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993, instituant le transfert aux régions des attributions en matière de formation professionnelle qualifiante, a également institué l'avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges.

Au moment où cette instance était à nouveau réunie après une mise en sommeil de cinq ans, le Parlement, à l'initiative de notre excellent collègue Paul Girod, aujourd'hui rapporteur pour avis du présent projet de loi au nom de la commission des lois, adoptait les dispositions de l'article 66 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui **étendent en droit le champ des attributions de la commission au-delà du pré carré des transferts de charges liés à la décentralisation**. Cette initiative puisait sa source dans le constat, mis en évidence par le rapport Delafosse, de la méconnaissance des flux financiers réels provenant des budgets locaux pour la couverture de frais qui devraient en principe être assumés par l'Etat.

L'article susmentionné prévoit, en effet, que le bilan établi chaque année par la commission consultative et annexé au projet de loi de finances *"retrace également l'évolution des charges résultant des compétences transférées ou confiées aux collectivités locales depuis le 1er janvier 1983 dans les domaines autres que ceux visés par [les lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983] même lorsque le législateur a expressément prévu en ces matières de déroger au principe de la compensation intégrale des charges transférées"*.

On ne saurait mieux fonder a priori la compétence de la commission consultative sur l'évaluation des charges en matière de prestation d'autonomie, charge résultant d'une compétence confiée aux départements dans un domaine connexe de celui de l'aide sociale visée par la loi de décentralisation du 22 juillet 1983.

II. UN EXEMPLE PRATIQUE : L'EVALUATION DES DEPENSES DE REFERENCE DES DEPARTEMENTS PAR LA CCEC

Dans l'état actuel du texte, le recours à la commission consultative sur l'évaluation des charges n'est mentionné que sur deux points annexes :

- la majoration des dépenses de référence au titre des récupérations d'aide sociale à l'hébergement (quatrième et dernier alinéa de l'article 27) :

- la majoration de ces mêmes dépenses de référence au titre du non versement ou de l'insuffisance de versement d'allocation compensatrice pour tierce personne en établissement (article 28).

Votre commission, fidèle au souhait du Sénat d'étendre le champ d'intervention de la CCEC à l'ensemble des flux financiers consentis par les collectivités locales au titre des compétences qu'elles exercent de droit ou de fait, vous proposera de prévoir que les dépenses de référence et la majoration des dépenses de référence mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article 27 sont constatées pour chaque département par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur, du ministre chargé du budget et du ministre chargé des personnes âgées **après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges.**

Dans la pratique, la commission pourra être réunie dès les tout premiers mois de 1996 pour étudier les remontées d'informations demandées par le ministère de l'Intérieur à chaque président de conseil général. Celles-ci sont en effet, à la date de rédaction du présent rapport, d'ores et déjà pratiquement toutes collectées. Il est proposé au lecteur de se reporter au commentaire sous l'article 27 pour plus de détails sur la nature de ces informations et les méthodes selon lesquelles elles sont établies.

Votre rapporteur souhaite, en conclusion, se faire l'écho des propos de certains de ses collègues qui ont évoqué, au cours des entretiens qu'il a eus avec eux, leur préférence pour une solution proche de celle inscrite dans la loi du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des DDE qui prévoyait qu'une convention de mise à disposition des services de l'équipement pouvait être passée entre les présidents des exécutifs locaux et le préfet. L'appel, en cas de désaccord, était alors confié à une commission nationale de conciliation.

Votre rapporteur a déjà indiqué dans son commentaire sur l'article 27 que les informations nécessaires à la détermination des dépenses de référence font actuellement l'objet d'une enquête qui doit être validée par le président du conseil général et par le préfet. La méthode suivie, fondée sur la circulaire du 25 juillet dernier, relève plus du constat technique que d'une discussion sur l'adéquation de moyens à une demande.

Compte tenu de l'état d'avancement de la procédure de collecte d'information, qui s'achève théoriquement le 15 novembre prochain et dont la mise en oeuvre n'a donné lieu à ce jour à aucun conflit entre exécutif départemental et représentant de l'Etat, il ne semble donc pas opportun à votre rapporteur de mettre en place, au cas présent, des mécanismes dont l'insertion n'aurait pour effet que de rendre plus complexe encore un texte déjà difficilement lisible.

Si toutefois, des difficultés d'exécution de la circulaire précitée du 25 juillet 1995 devaient apparaître, votre commission des finances vous proposerait alors, en première ou en seconde lecture, de formaliser un dispositif de constatation au plan local des dépenses de référence et d'appel devant une commission nationale de conciliation.

Décision de la commission : Votre commission vous propose d'adopter le présent article additionnel.

Article 29

Indexation des dépenses de référence des départements sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement

Commentaire : Cet article dispose que le montant des dépenses de référence déterminées en application des dispositions des articles 27 et 28 évolue pendant la période transitoire définie à l'article 27 comme la dotation globale de fonctionnement.

La commission des finances, après en avoir débattu, a finalement décidé de ne pas remettre en cause ce mode d'indexation alors que le débat en séance publique devrait être l'occasion d'une discussion de principe entre le recours à la référence à la DGF et celui à une référence à l'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac (I).

Cette approbation sous condition de notre commission au fond du présent article n'exclut pas toutefois la recherche d'une rédaction plus précise et plus satisfaisante (II).

I. LE DÉBAT SUR LE CHOIX DE L'INDEXATION - PRIX OU DGF ?

Votre rapporteur souhaite faire observer, à titre liminaire, que les règles d'indexation prévues par le présent article portent sur une masse constituée de dépenses rentrant dans le champ d'application de l'article 32 de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983. En d'autres termes, l'allocation compensatrice pour tierce personne de même que l'aide sociale à l'hébergement sont au nombre des prestations légales d'aide sociale dont la charge a été intégralement transférée aux départements au 1er janvier 1984, sous réserve bien sûr du maintien des contingents communaux d'aide sociale.

En 1983, à la veille de ce transfert, les dépenses d'ACTP et d'ASH relevaient du groupe III dont la charge était répartie selon une clé exprimée en pourcentages :

- département sur ses ressources propres : 33,49 % en moyenne,

- contribution de l'Etat au budget départemental : 37,25 % en moyenne (mais de 20 % à 75 % selon les départements),

- contribution des communes : 29,26 % en moyenne.

Au 1er janvier 1984, la part de l'Etat a été muée en fiscalité indirecte transférée ainsi qu'en dotation générale de décentralisation, elle-même indexée depuis l'origine sur la dotation globale de fonctionnement.

C'est dans cette règle que le principe proposé par le présent article trouve son fondement. La remettre en cause ici devrait logiquement conduire à contester les mécanismes institués dans le cadre de la décentralisation.

Au surplus, on notera que les contingents communaux d'aide sociale ayant depuis lors évolué à peu près au rythme des dépenses des départements, alors que depuis le début des années 1990, l'indexation de la DGD, ainsi que la déflation affectant les assiettes de la fiscalité indirecte, ne permettaient plus de suivre ce rythme, les départements ont dû, toutes choses égales par ailleurs, accroître le recours à la fiscalité directe pour récupérer ce que les compensations de l'Etat ne pouvaient plus leur fournir, à savoir la différence entre le taux de progression des dépenses d'aide sociale et le taux d'évolution de la DGF ou celui des droits de mutation et de la vignette.

Or, de ce point de vue, le système proposé par le présent article apparaît, à la lecture de l'expérience de ces dernières années, relativement favorable aux départements puisqu'il enferme la progression de leurs dépenses d'ACTP et d'ASH, "recyclées" en prestation d'autonomie, sous le plafond de l'indexation DGF alors que les rythmes réels de progression constatés ces dernières années (estimations de + 9,5 % entre 1993 et 1994, + 5 % entre 1994 et 1995 pour l'ACTP) sont notoirement supérieurs à ceux de la dotation globale de fonctionnement. Même en tenant compte d'un taux de croissance plus faible de l'ASH (estimation de + 1,79 % entre 1994 et 1995) qui ramène à environ 4 % le rythme de la progression, en 1995, des dépenses exposées par les départements au titre des personnes âgées dépendantes, **ce système n'apparaît en aucun cas défavorable aux départements.**

Les arguments qui viennent d'être développés n'ont pas semblé irrecevables à votre commission des finances tant sur le fond qu'en opportunité et c'est ce qui l'a conduite à ne pas vous proposer d'amendement prévoyant une indexation des dépenses de référence sur les prix.

Il n'est toutefois pas dans les intentions de votre commission de nier les difficultés financières considérables auxquelles sont confrontés les départements et qui pourraient justifier qu'ils bénéficient d'une contribution plus avantageuse du fonds de solidarité vieillesse.

Ainsi, la volonté de certains de nos collègues d'évoquer, dans la discussion du projet de loi instituant la prestation d'autonomie, les ambiguïtés et les insuffisances du "pacte de stabilité" que le gouvernement souhaite imposer dans le cadre de la loi de finances pour 1996, lui paraît-t-elle même tout à fait légitime.

Il est effectivement tentant d'établir un parallèle entre l'indexation prévue par ce pacte et celle proposée pour les dépenses de référence des départements : si l'indice d'évolution des prix était retenu pour la progression de ces dernières, la fiscalité locale serait, en effet, allégée à due concurrence de la moitié du taux de croissance du taux intérieur brut appliqué auxdites dépenses de référence.

En conclusion sur ce point, la commission des finances a jugé que le mécanisme du présent article n'était **pas défavorable aux départements à défaut d'être le plus favorable**, mais elle ne saurait bien sûr émettre un avis défavorable à l'adoption d'un amendement substituant une indexation sur les prix au système prévu si celui-ci devait être soumis au vote du Sénat.

II. LES AMÉLIORATIONS TECHNIQUES À APPORTER À LA RÉDACTION DU PRÉSENT ARTICLE

Dans la mesure où le principe d'une indexation sur les prix ne serait pas soumis au vote du Sénat ou ne serait pas adopté dans le cadre du présent article, votre commission a estimé que la notion d'indexation sur la DGF appelait alors quelques précisions d'ordre technique.

Le premier alinéa du paragraphe II de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 1994 dispose qu' "à compter du projet de loi de finances initiale pour 1996, la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif".

L'application de ce mécanisme permet de déterminer un taux de progression de la DGF égal à 3,55 % en 1996, résultat de l'addition du taux prévisionnel d'inflation pour l'an prochain (2,1 %) et de la moitié du taux provisoire d'évolution du PIB pour 1995 ($2,9 : 2 = 1,45$ %).

C'est ce taux de 3,55 % qui s'appliquera, en 1996, aux dépenses de référence telles que définies au deuxième alinéa de l'article 27 du présent projet de loi.

De ce point-de-vue, la procédure qu'il est proposé de suivre est exactement identique à celle en vigueur pour la dotation générale de décentralisation. Au solde net des ajustements près, celle-ci progresse, en effet, en 1996, de 3,55 %.

Pour le calcul de la DGF de 1996, l'indice de progression de 3,55 % s'appliquera toutefois à un montant de DGF de 1995 recalé afin de tenir compte de la progression réelle des prix au cours du présent exercice. Si l'on n'envisage que le montant de la dotation globale de fonctionnement inscrite en loi de finances initiale pour 1995, c'est-à-dire avant revalorisation afin d'intégrer une hausse réelle des prix de + 1,8 % au lieu de + 1,7 % attendu, la progression de la DGF en 1996 par rapport à 1995 atteindra + 3,72 %¹, compte tenu en outre de l'adjonction à la DGF de 1996 d'une enveloppe de 67,5 millions de francs correspondant à la compensation aux communes des coûts supplémentaires engendrés par la suppression de la franchise postale sur le courrier pour les compétences que l'Etat leur délègue.

Au-delà de la possibilité de concevoir l'évolution de la DGF de loi de finances initiale à loi de finances initiale, mesures nouvelles comprises mais hors recalage de la base de calcul, il convient également d'avoir présent à l'esprit que le montant de la DGF pour 1996 est lui-même susceptible d'être ultérieurement révisé (au plus tard le 31 juillet 1997), en fonction des indices définitifs de prix et de progression du produit intérieur brut. La croissance réelle de la dotation globale de fonctionnement telle qu'elle sera constatée entre la loi de règlement du budget de l'exercice 1995 et la loi de règlement du budget de l'exercice 1996 ne sera, selon toute vraisemblance, pas égale à 3,55 %.

L'intention du gouvernement est pourtant clairement de ne procéder à aucune révision ultérieure du montant des dépenses de référence des départements en fonction du taux définitif de progression de la dotation globale de fonctionnement tel que constaté dans les lois de règlement.

¹ *Loi de finances initiale pour 1995* : 99.812 millions de francs

Base 1995 recalée : 99.910 millions de francs

Loi de finances initiale pour 1996 : 103.457 millions de francs à droit constant et 103.524 millions de francs en dépenses réellement inscrites, compte tenu de la compensation de la suppression de la franchise postale (+ 67.5 millions de francs).

Ce souhait apparaît légitime dès lors :

- qu'il est préférable de stabiliser les dépenses de référence afin d'éviter des régularisations qui n'interviendraient que plusieurs mois après la clôture de l'exercice concerné ;

- que le taux final de progression de la DGF peut certes être revu à la baisse, ce qui serait favorable aux collectivités concernées, mais aussi à la hausse, ce qui, pour le coup, supposerait **un montant négatif de régularisations.**

Si cette mesure de simplification paraît donc sage, elle mériterait cependant d'apparaître plus nettement dans la rédaction du présent article.

Il conviendrait, en effet, afin d'écartier toute ambiguïté dans l'interprétation du présent texte et pour tenir compte des modifications déjà proposées plus haut par votre commission d'écrire que *"les dépenses constatées en application des dispositions de l'article additionnel après l'article 28 évolue selon les règles fixées pour la dotation globale de fonctionnement par le premier alinéa du II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993)"*.

Décision de la commission : Votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 30

Règles d'évolution en régime de croisière des dépenses du département et de la contribution du fonds de solidarité vieillesse au financement de la prestation d'autonomie

Commentaire : Cet article fixe les règles d'évolution des ressources affectées au financement de la prestation d'autonomie en prévoyant l'indexation sur la DGF des dépenses du département et de la contribution du fonds de solidarité vieillesse.

Ces deux montants ont toutefois vocation à être ajustés en cours d'exercice au vu de la charge effectivement constatée. Les gains réalisés en conséquence d'un taux de progression de la charge inférieur à celui de la DGF seront intégralement restitués au FSV sous forme d'un ajustement de ses acomptes de fin d'année.

En revanche, les dépenses supplémentaires éventuelles seront partagées pour moitié entre le fonds et le département.

I. LE DISPOSITIF PROPOSE PAR LE GOUVERNEMENT

A. DES RÈGLES DE CALCUL À PRÉCISER

L'application de cet article appelle d'emblée trois remarques d'ordre technique :

1. La première année suivant la sortie du régime transitoire, soit vraisemblablement 1999, le montant de la participation des départements pour 1998 servant de base au calcul du montant de l'année suivante sera égal à la fraction brute du coût de la prestation d'autonomie prise directement en charge par eux et non plus aux dépenses de référence définies à l'article 27.

En d'autres termes, la durée réelle de montée en charge doit impérativement se limiter à 1996 et 1997 pour le département. Si elle devait également déborder sur 1998, celui-ci subirait une partie du coût de

l'extension en année pleine de prestations accordées au cours de la dernière des trois années transitoires, alors qu'en achevant la montée en charge au plus tard le 31 décembre 1997, le coût de l'extension en année pleine des droits accordés à de nouveaux bénéficiaires ou du supplément de dépenses engendré par la différence des plafonds entre la prestation d'autonomie et les aides auxquelles elle se substitue est tout entier à la charge du fonds de solidarité vieillesse.

2. Les montants retenus pour le calcul du versement du fonds de solidarité vieillesse et de la participation des départements sont des **montants bruts** avant soustraction des recouvrements dus aux recours sur succession et avant application des dispositions de l'article 31 (lire le commentaire sous l'article 31).

3. Enfin, la base de calcul du versement du FSV et de la participation du département sera évidemment recalée chaque année afin de tenir compte de l'écart entre le coût réel de la prestation d'autonomie et celui qui aurait dû découler de son indexation stricte sur la dotation globale de fonctionnement.

B. DES MÉCANISMES CONTESTABLES D'AJUSTEMENT DE L'EFFORT RESPECTIF DU DÉPARTEMENT ET DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE LORSQUE LA PRESTATION D'AUTONOMIE ÉVOLUE À UN RYTHME DIFFÉRENT DE CELUI DE LA DGF

Comme votre rapporteur l'a précisé en introduction, le calcul de l'effort respectif du département et du fonds de solidarité vieillesse obéit à des règles **asymétriques** selon que l'évolution du coût de la prestation d'autonomie est supérieure ou inférieure au taux de progression de la DGF.

Dans le cas d'école où cette évolution et ce taux seraient identiques, la part du FSV dans le financement de la prestation serait lui-même identique d'une année sur l'autre, puisque tant la contribution du fonds de solidarité vieillesse que la dépense inscrite sur le budget du département évolueraient comme la dotation globale de fonctionnement.

1. Le coût de la prestation d'autonomie évolue moins vite que la dotation globale de fonctionnement

En ce cas, la totalité du gain constaté est attribuée au fonds de solidarité vieillesse dont l'acompte final sera diminué d'autant.

En clair, les départements ne pourront jamais jouir des dividendes d'un ralentissement éventuel des dépenses de prestation d'autonomie. Dès lors qu'ils sont également requis pour participer à égalité à l'expansion de son coût, il n'existe pourtant aucune justification à créer un régime spécifique de ce type.

Cette situation n'est cependant pas la plus vraisemblable.

2. Le coût de la prestation d'autonomie évolue plus vite que la dotation globale de fonctionnement

En effet, on peut observer également que l'indice de progression de la dotation globale de fonctionnement associant évolutions des prix et du produit intérieur brut, pris en compte pour ce dernier à hauteur de la moitié, devrait osciller en permanence au cours des prochaines années autour de 3,5 %, soit un taux vraisemblablement inférieur ou au mieux égal à celui applicable à l'évolution du coût réel de la prestation d'autonomie.

En ce cas, le régime de partage entre le FSV et le département du surcroît de progression du coût de la prestation d'autonomie par rapport à la ressource dégagée par l'indexation sur la DGF est plus favorable que celui qui résulterait d'une application pure et simple des règles d'évolution de la dotation générale de décentralisation. Comme votre rapporteur le rappelait dans le commentaire sous l'article 27, la compensation versée depuis les lois de décentralisation aux collectivités supportant un transfert de charges est définitivement indexée sur la dotation globale de fonctionnement, sans parler des transferts et des créations de charges "rampantes" non compensées dont la mission Delafosse n'a fait qu'esquisser la longue liste.

Au surplus, quel que soit le taux de participation du FSV au financement de la prestation d'autonomie à l'issue de la période de montée en charge, le mécanisme du partage par moitié de la surcharge de coût par rapport à l'indexation sur la DGF conduit, sur le moyen-long terme, à égaliser les deux efforts : celui du fonds et celui du département.

Il convient toutefois de souligner également les limites de l'avantage relatif ainsi consenti aux départements :

- En premier lieu, le présent article traite de manière rigoureusement identique des départements dont les dynamiques de

progression des dépenses sociales liées à la dépendance peuvent être fortement différenciées¹.

On notera, à ce sujet, que lors de l'examen en 1992, à l'Assemblée nationale, du projet de loi portant création d'un fonds de solidarité vieillesse, le gouvernement de l'époque avait déposé un amendement proposant de majorer la DGF des départements d'une enveloppe d'un milliard de francs destinée à financer une allocation autonomie et dépendance et répartie entre les départements, en fonction des critères suivants :

- une proportion de la population âgée de plus de 75 ans supérieure à la moyenne nationale ;

- un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des départements ;

- une part du budget départemental consacrée à l'aide sociale supérieure à la moyenne nationale.

La proposition de loi déposée le 5 mai 1993 par M. Jean-Pierre Fourcade et plusieurs membres de la commission des affaires sociales reprenait exactement le même dispositif, en substituant simplement l'âge de 65 ans à celui de 75 ans.

Si la solution proposée n'est pas directement transposable au cas d'espèce, il est possible en revanche d'envisager une corrélation entre le taux de participation du FSV au financement de la prestation d'autonomie et l'adéquation des critères rappelés plus haut à la situation du département prestataire.

- En second lieu, le mécanisme retenu, s'il atténue les effets d'une dérive éventuelle du coût de la prestation d'autonomie en reportant une partie de la charge sur le fonds de solidarité vieillesse, ne supprime pas tout risque de difficultés ultérieures pour la maîtrise des finances départementales.

Une incertitude fondamentale subsiste, en effet, sur le délai réel de la période de montée en régime et, surtout, quant au **coût final** du dispositif en régime de croisière.

¹ Voir, dans le A de la quatrième partie de l'exposé général, le tableau reproduisant par département le taux de la population âgée de 75 ans et plus.

II. LES MOTIFS DE LA SUPPRESSION DEMANDÉE PAR VOTRE COMMISSION

Votre commission des finances pouvait accepter l'esprit du présent article sous réserve toutefois de supprimer l'asymétrie dans le traitement de l'évolution de la prestation d'autonomie et d'instituer une modulation de la contribution du FSV en fonction du degré d'exposition de chaque département au risque dépendance.

Par cohérence avec sa position d'ensemble présentée en première partie, dans l'exposé général, elle a jugé plus sage de ne pas s'engager dans la détermination de règles pérennes de couverture de la prestation d'autonomie tant qu'un certain nombre d'inconnues ne seront pas levées et notamment le coût du dispositif au terme de la montée en charge.

Elle approuve ainsi la notion de "précarisation" du présent texte défendue par la commission des affaires sociales, saisie au fond, ainsi que par la commission des lois, qui vise à limiter l'application dans le temps des dispositions institutionnelles et financières du projet de loi sans remettre en cause le caractère pérenne du principe même de la prestation d'autonomie inscrit à l'article premier.

Décision de la commission : Votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article et vous propose de le supprimer.

Article 31

Restitution au fonds de solidarité vieillesse d'une fraction des récupérations sur succession à hauteur de sa participation au financement de la prestation autonomie

Commentaire : Cet article prévoit une réduction des versements du fonds de solidarité vieillesse aux départements à hauteur de la fraction des récupérations sur succession correspondant à la participation du FSV au financement de la prestation d'autonomie. Cette réduction serait toutefois elle-même diminuée de la moitié des frais de recouvrement exposés par les départements.

I. LE CONTREPOINT DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 14 INSTITUANT LA RECUPERATION SUR SUCCESSION AU TITRE DE LA PRESTATION D'AUTONOMIE

L'article 14 du présent projet de loi a posé le principe selon lequel des recours en récupération des sommes versées au titre de la prestation d'autonomie sont exercés par le département :

- contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune ou contre la **succession** du bénéficiaire ;
- contre le donataire lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande ou dans les cinq ans qui ont précédé celle-ci ;
- contre le légataire.

Il s'agit d'une disposition essentielle du nouveau régime ainsi mis en place, dans la mesure où la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées ne mentionne pas l'obligation alimentaire pour l'allocation compensatrice pour tierce personne et exclut la récupération sur succession "*lorsque les héritiers du bénéficiaire sont son conjoint, ses enfants ou la personne qui a assumé, de façon effective et constante, la charge du handicapé*".

En clair, il n'existe ni possibilité d'actionner l'obligation alimentaire ni espoir de récupération sur succession pour le prestataire de l'ACTP. Même si l'aide sociale à l'hébergement, qui représente le tiers des dépenses de

référence des départements, est, elle, soumise aux règles de droit commun de l'aide sociale en la matière. le résultat apparaît aujourd'hui très défavorable pour les collectivités concernées.

Dans ces conditions, l'article 14 fait, semble-t-il, l'unanimité pour lui, ce qui n'est pas le cas de l'obligation alimentaire dont l'institution, en l'espèce, affecterait majoritairement des personnes elles-mêmes retraitées compte tenu de l'âge moyen d'entrée en dépendance.

Votre rapporteur voit, lui aussi, dans la récupération, sur succession, à titre personnel, l'un des "verrous" indispensables destinés à éviter toute nouvelle dérive de la dépense publique dans le domaine social, à la condition toutefois d'en renforcer plus nettement la portée.

C'est ainsi qu'il approuve la proposition de la commission des affaires sociales d'étendre de cinq à dix ans le délai à l'intérieur duquel une donation effectuée du vivant du bénéficiaire de la prestation peut être réintégrée dans l'assiette de la récupération demandée par le département sur une succession.

Votre rapporteur se demande toutefois s'il ne conviendrait pas d'aller plus loin et **d'abaisser le seuil de 250.000 francs** d'actif net successoral qui détermine le plancher en-dessous duquel il n'est procédé à aucun recouvrement.

Cette limite, en vigueur pour toutes les autres prestations d'aide sociale, n'apparaît pas, en effet, de nature à contraindre la majorité des bénéficiaires à faire un arbitrage entre l'aide que peut leur apporter la collectivité et leur propre patrimoine, dès lors que le montant moyen des héritages est de 345.000 francs en moyenne, 296.000 francs hors donations antérieures, et que la moitié des défunts laisse un patrimoine inférieur à 131.000 francs.¹

En revanche, la récupération au premier franc semble devoir être prohibée car elle reviendrait à frapper d'abord les personnes disposant des patrimoines les plus modestes.

Un seuil situé à mi-chemin du montant actuel de 250.000 francs, soit **entre 100.000 et 150.000 francs** constituerait sans doute la solution la plus satisfaisante puisqu'il permettrait de ne pas affecter la moitié la moins riche de la collectivité.

¹ Ces données sont cependant relatives à 1988 mais sont les plus récentes disponibles à ce jour.

Il appartiendra toutefois au pouvoir réglementaire de prendre des engagements à ce sujet puisque les dispositions correspondantes figurent actuellement dans l'article 4-1 du décret n° 61-495 du 15 mai 1961 modifié par le décret n° 83-875 du 28 septembre 1983.

Enfin, le dernier élément susceptible d'affecter la portée de l'extension de la récupération sur succession réside dans les dispositions du présent article 31 : le mécanisme proposé de reversement au FSV d'une fraction des recouvrements effectués par le département, pour légitime qu'il puisse être, ne doit pas en effet conduire à dissuader celui-ci de procéder aux récupérations sur succession.

II. UN DISPOSITIF ACCEPTABLE DANS L'OPTIQUE D'UNE APPLICATION LIMITEE DANS LE TEMPS DES MESURES INSTITUTIONNELLES ET FINANCIERES DU PROJET DE LOI

Deux temps doivent être distingués dans le mécanisme proposé par le présent article :

- le retour au FSV du montant des récupérations correspondant à l'effort financier du fond pour la prestation d'autonomie ;
- l'imputation des frais de recouvrement qui viennent "*minorer la minoration*".

A. L'IMPUTATION DES SOMMES RECOUVREES AU TITRE DES RÉCUPÉRATIONS SUR SUCCESSION

La totalité des récupérations sur succession recouvrées au titre de la prestation d'autonomie viendra en ressource du budget du conseil général. Toutefois une partie de ces récupérations devrait légitimement faire retour au FSV à hauteur de la participation que celui-ci consent au financement de la prestation d'autonomie. Le même principe s'applique d'ailleurs au contingent communal d'aide sociale et valait autrefois pour la participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale, calculés l'un et l'autre sur une assiette nette des recouvrements, ce qui revient à leur "*reverse*" une fraction de ces recouvrements à hauteur de leurs taux respectifs d'effort.

La technique proposée par le présent article pour opérer ce retour offre l'avantage de la simplicité : plutôt qu'un reversement du département au fonds de solidarité vieillesse, il est, en effet, prévu une diminution du versement du FSV égale au produit des recouvrements sur succession

multiplié par le taux de participation du fonds au financement de la prestation d'autonomie au cours de l'année précédente.

Le prélèvement brut (avant imputation des frais de recouvrement) opéré, **au cours de l'année n**, sur le versement du FSV au département sera ainsi calculé selon la formule : *Montant des recouvrements sur prestation d'autonomie opérés au cours de l'année n* multiplié par *taux de participation du FSV au financement de la prestation au cours de l'année n-1*.

Le moins-à-verser sera vraisemblablement pris en compte pour le calcul de la dernière dotation attribuée par le FSV au département (décembre, compte tenu de la rédaction proposée par votre commission à l'article 26) ou dans le cadre de la régularisation au titre de la journée complémentaire, à une date où seront connus avec suffisamment de précisions tant le coût final de la prestation que celui des recouvrements effectués dans l'année.

La référence au taux de participation du FSV pour l'année **n-1** est justifiée par l'existence d'une période transitoire au cours de laquelle ce taux doit augmenter et ne peut être connu qu'a posteriori. En période de croisière, en revanche, le poids respectif du fonds de solidarité vieillesse et du département dans le financement de la prestation d'autonomie est beaucoup plus stable compte tenu des règles d'indexation fixées à l'article 30 du projet de loi.

Cette solution ne présente pas d'inconvénient puisqu'il ne devrait, selon toute vraisemblance, pas y avoir de récupération sur succession en 1996, dont l'imputation serait impossible à réaliser puisque, par définition, il n'y avait en 1995 (n - 1) ni prestation d'autonomie ni contribution du FSV à son financement.

Elle peut présenter, en revanche, l'avantage, pendant les deux dernières années de montée en charge de la prestation (1997 et 1998) d'imposer un taux de retour au FSV plus faible que son taux de participation au financement de la prestation d'autonomie l'année de recouvrement des récupérations sur succession, si toutefois l'intégration des nouveaux bénéficiaires de la prestation se fait sans trop d'à-coup, c'est-à-dire si le rythme d'extension aux bénéficiaires à domicile n'est pas plus rapide que le rythme d'extension aux bénéficiaires en établissement.

En tout état de cause, **avant imputation des frais de recouvrement**, le système proposé ne constitue pas une désincitation à effectuer les récupérations sur succession puisque le département est toujours assuré de percevoir un montant supérieur de recettes s'il agit que s'il ne fait rien.

Soit, en effet, un total de récupération égal à 100. Pour un taux de participation du FSV égal à 20 % l'année précédant celle du recouvrement, le

département réalisera alors un gain de 80, soit 100 moins 20 de moindre versement du fonds de solidarité vieillesse. Avec un taux de participation du FSV égal à 65 %, il existe toujours un gain par rapport à la situation qui prévaudrait si rien n'était tenté par le président du conseil général, 100 moins 65 égale 35 revenant au département en sus du montant de la contribution du FSV. Dans tous les cas, en effet, le prestataire perçoit cette contribution plus la fraction supprimée de cette contribution sous forme de récupération sur succession, puisque le département conserve l'intégralité des recouvrements en caisse, plus le gain décrit dans les deux exemples ci-dessus.

Il est certes incontestable que le gain sera optiquement d'autant plus faible que la part du FSV dans le financement de la prestation d'autonomie sera plus forte. Compte tenu des simulations fournies par le gouvernement, cette part ne devrait toutefois guère dépasser 50 à 55 % en 1998 ce qui laisse une proportion apparente de retour aux départements encore assez forte.

Enfin, il va de soi que la réfaction ainsi pratiquée sur le versement du Fonds de solidarité vieillesse n'est pas prise en compte pour le calcul du versement l'année suivante. En d'autres termes, l'indexation définie à l'article 30, si elle était maintenue, s'appliquerait d'un exercice à l'autre sur un montant brut de versement, avant soustraction de la part des recouvrements nets de recours sur succession correspondant à la participation du FSV au financement de la prestation.

B. L'IMPUTATION DES FRAIS DE RECOUVREMENT

Au-delà du principe général ainsi posé, le présent article prévoit toutefois également que le produit des recouvrements pris en compte pour la réduction du versement du FSV est calculé **net** de la **moitié** des frais de recouvrement exposés par le département.

Cette asymétrie avec le calcul de la réduction brute peut paraître difficilement compréhensible : comment justifier, en effet, que le montant des recouvrements sur succession attribués au FSV sous forme de moins-à-verser soit strictement proportionné à la participation du Fonds au financement de la prestation d'autonomie, alors que les frais de recouvrement feraient l'objet d'un partage forfaitaire sur une base 50-50 ?

Dans le cas où la participation du fonds au financement de la prestation d'autonomie dépasse 50 %, la formule nette de réduction du versement annuel du FSV revient à faire bénéficier celui-ci d'un retour de recouvrements sur succession plus que proportionnel à sa participation réelle au financement de la prestation d'autonomie. Le département subit, en sens inverse, un véritable transfert de charges, aussi minime soit-il.

A contrario, les départements seront les gagnants du dispositif ainsi mis en place tant que la part du FSV dans le financement de la prestation d'autonomie sera inférieure à 50 %. Or, cette situation peut se produire pendant le délai de montée en charge et, encore une fois, les prévisions fournies par le gouvernement pour 1998 montre que les efforts respectifs des collectivités publiques concernées et du fonds de solidarité vieillesse oscilleraient dans une fourchette allant de 44 % à 56 % (lire le commentaire sous l'article 27).

Dans le contexte créé par la "*précarisation*" du présent projet de loi, qui ne s'appliquerait que pour une durée de trois ans, le partage égalitaire des frais de recouvrement entre le FSV et les départements, s'il n'est pas certain qu'il leur soit dans tous les cas favorable, ne leur sera pas non plus défavorable, ou alors provoquera des pertes minimales.

Dans ces conditions, il a paru préférable à votre commission de ne pas modifier le principe fixé.

En revanche, lors de la discussion du projet de loi fixant le régime définitif de compensation des coûts de la prestation d'autonomie, cette clause devra être impérativement révisée s'il apparaissait que la participation du FSV au financement de la prestation d'autonomie doive, dans chaque département, être durablement fixée au-dessus de 50 %. En ce cas, l'équité imposera, en effet, de prévoir que le coût final des frais de recouvrement des récupérations sur succession est partagé entre le fonds de solidarité vieillesse et le département à concurrence de leurs poids respectifs dans le financement de la prestation d'autonomie au cours de l'année n - 1.

*

* *

Les considérations qui précèdent ont conduit votre commission à adopter une attitude prudente sur le présent article et à ne vous proposer de l'amender que pour des motifs rédactionnels :

- la notion de "*versement*" du fonds de solidarité vieillesse serait remplacée, par coordination avec la nouvelle rédaction proposée à l'article 26, par celle de "*contribution*" du FSV :

- il serait **précisé** en outre que les recouvrements visés sont ceux de l'année de versement de la contribution du FSV.

Décision de la commission : Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Article 32

Prise en compte de l'effort propre du département dans le financement de la prestation d'autonomie pour le calcul des contingents communaux d'aide sociale

Commentaire : Cet article pose le principe de la prise en compte de l'effort propre du département, c'est-à-dire hors contribution du fonds de solidarité vieillesse, dans le financement de la prestation d'autonomie pour le calcul des contingents communaux d'aide sociale.

Le législateur a maintenu le principe d'une participation financière des communes aux dépenses d'action sociale et de santé relevant de la compétence des départements, dans l'article 93 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, et l'a rappelé dans l'article 32 de la loi du 22 juillet 1983 qui la complète.

En application des dispositions de l'article premier du décret n° 87-1146 du 31 décembre 1987, les communes ne participent qu'aux dépenses **nettes** d'aide sociale et de santé, c'est-à-dire à celles qui restent effectivement à la charge du département après qu'aient été déduites des dépenses brutes toutes les recettes en "atténuation de dépenses". Il s'agit notamment des remboursements de la part de la sécurité sociale, des remboursements des bénéficiaires au titre de leurs frais d'hébergement, des récupérations sur succession et de l'obligation alimentaire (lire le commentaire sous l'article 31).

L'article 3 du décret du 31 décembre 1987 précité précise que le montant de la contribution globale des communes ne peut varier, en proportion, plus que le montant des dépenses nettes d'aide sociale et de santé prises en charge par le département. Toutefois, lorsque la dernière contribution globale connue des communes d'un département fait apparaître un taux de participation de ces communes aux dépenses de ce département inférieur à la moyenne nationale, le conseil général peut augmenter d'un point au plus le coefficient de variation.

Tout transfert de charges du département vers les communes est ainsi prohibé sauf lorsque les contingents communaux représentent un effort relatif inférieur à la moyenne nationale ¹.

L'effort propre des départements dans le financement de la prestation d'autonomie, c'est-à-dire hors contribution du FSV, ayant vocation à se substituer, pour les personnes âgées dépendantes, au versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne et à l'aide sociale à l'hébergement, l'équité et le souci de ne pas déstabiliser les budgets des conseils généraux imposent que cet effort soit dorénavant pris en compte pour le calcul des contingents communaux d'aide sociale.

On notera cependant que l'intégration d'une partie du financement de la prestation d'autonomie dans l'assiette des contingents communaux favorise l'assimilation de cette nouvelle allocation à une dépense d'aide sociale et justifie la proposition de la commission des affaires sociales de compléter l'article 7 du présent projet de loi de prévoir **l'avis du maire de la commune concernée** sur la décision d'octroi de la prestation par le président du conseil général.

Si le principe posé par le présent article n'est pas contestable, sous réserve de l'adoption de l'amendement de la commission des affaires sociales à l'article 7, **la rédaction proposée mérite en revanche d'être améliorée.** En effet, la référence à la différence entre le coût de la prestation d'autonomie et le montant du versement du fonds de solidarité vieillesse a pour effet d'intégrer dans la base de calcul du contingent communal d'aide sociale les récupérations sur succession autorisées par l'article 14 du projet de loi.

En d'autres termes, les contingents communaux seraient à l'avenir évalués à partir du montant brut des participations des départements au financement de la prestation autonomie alors qu'ils ne devraient être assis, en application des dispositions de portée générale rappelées ci-dessus, que sur des montants nets.

Votre commission des finances vous proposera donc de rédiger comme suit le présent article : "*Le montant des sommes versées chaque année par le département au titre de la prestation d'autonomie, diminué des dépenses de prestation d'autonomie recouvrées la même année en application des dispositions de l'article 14 et de la contribution du fonds de solidarité*

¹ La moyenne nationale à prendre en compte au titre de 1995 est égale à 15 %. Rapportée au coût estimé de l'ACTP et de l'ASH versées en 1995 au personnes âgées dépendantes, soit 8.532 millions de francs, elle porte la part des communes dans les dépenses de référence à 1.280 millions de francs.

vieillesse nette des coûts de fonctionnement mentionnés à l'article 26 et de la moitié des frais mentionnés à l'article 31, est pris en compte pour le calcul de la participation financière des communes prévue par le dernier alinéa de l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée".

Au strict plan technique, le "retraitement" de la contribution du fonds de solidarité vieillesse proposé par la rédaction ci-dessus se justifie par :

- le souci d'exclure les coûts de fonctionnement de la nouvelle allocation qui sont, certes, pris en charge par le FSV dans le schéma proposé par votre commission des finances (lire le commentaire sous l'article 26), mais ne rentrent pas dans l'assiette de la prestation elle-même ; les communes, d'une façon générale, ne participent à travers les contingents qu'à la couverture des prestations légales et non à celles des frais de fonctionnement correspondants ;

- la nécessité de ne pas exclure deux fois de l'assiette des contingents communaux la part des frais de recouvrement à la charge du fonds de solidarité vieillesse ; en effet, en l'absence de toute précision, les frais assumés par le FSV, inclus **et** dans le montant total des recouvrements **et** dans la contribution du FSV, c'est-à-dire dans les deux masses déduites du coût de la prestation d'autonomie, seraient eux-mêmes défalqués deux fois.

Décision de la commission : Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi rédigé.

Article 33

Textes réglementaires d'application des dispositions financières

Commentaire : Cet article renvoie à des textes réglementaires la définition des conditions d'application des articles 27 à 32, soit des dispositions régissant le calcul des dépenses de référence des départements ainsi que les modalités de la participation financière du fonds de solidarité vieillesse et des communes au financement de la prestation d'autonomie.

L'insertion du présent article ne paraît pas utile. En effet :

- plusieurs des articles visés mentionnent déjà le recours ultérieur à un décret ou à un autre texte réglementaire d'application (l'article 26, le quatrième de l'article 27 et l'article 28) : quant à l'article 32, le décret existe déjà et ne devrait pas être modifié dans l'immédiat : il s'agit du décret n° 87-1146 du 31 décembre 1987 relatif à la participation des communes aux dépenses d'aide sociale et de santé des départements pris en application de l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (lire le commentaire sous l'article 32) :

- ensuite, *"les modalités de la détermination du montant des dépenses consacrées par chaque département aux personnes remplissant les conditions définies à l'article premier"*, évoquées par le présent article, sont détaillées dans l'article additionnel que votre commission vous propose d'adopter après l'article 28 (arrêté interministériel pris après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges) :

- enfin, l'article 42, avant-dernier du présent projet de loi, dispose déjà, de façon générique, que sauf dispositions contraires, les mesures d'application de la loi sont prises par décret en Conseil d'Etat : comme dans le cadre des lois de décentralisation, la **procédure de décompte** des dépenses de référence, qui constitue le préalable à *"la détermination du montant des dépenses consacrées par chaque département aux personnes remplissant les*

*conditions définies à l'article premier", devrait donc en principe faire l'objet d'un tel décret*¹

Décision de la commission : Votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption de cet article et vous propose de le supprimer.

¹ *On notera toutefois que dans les faits le décompte des dépenses de référence a déjà été effectué sur le fondement d'une simple circulaire en date du 25 juillet 1995 (lire le commentaire sous l'article 27).*

Article 34

Extension des attributions du fonds de solidarité vieillesse au financement de la prestation d'autonomie

Commentaire : Cet article complète les dispositions du code de la sécurité sociale relatives au fonds de solidarité vieillesse afin de faire entrer dans les attributions de celui-ci le financement de la prestation d'autonomie.

I. LA CRÉATION D'UNE TROISIÈME SECTION DE DÉPENSES AU SEIN DU FOND DE SOLIDARITE VIEILLESSE

Actuellement, l'article L.135-1 du code de la sécurité sociale définit la mission du FSV en distinguant, à titre permanent, la prise en charge des avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif et, à titre exceptionnel, le remboursement à l'Etat des sommes nécessaires pour la prise en charge par celui-ci de la dette de l'ACOSS au 31 décembre 1993.

Le paragraphe I du présent article propose de compléter l'article L.135-1 pour confier de surcroît au fonds la mission de participer, à titre permanent, au financement de la prestation d'autonomie.

Les paragraphes II et III du présent article créent une troisième section au sein de l'article L.135-2 du code de la sécurité sociale qui précise les dépenses prises en charge par le FSV. Actuellement, l'article L.135-2 distingue une "Section I - Dépenses à titre permanent" et une "Section II - Dépenses à titre exceptionnel". Dans la rédaction proposée par le présent article, l'article L.135-2 distinguera trois sections : une "Section I - Dépenses au titre d'avantages d'assurance vieillesse", une "Section I bis - Participation au financement de la prestation d'autonomie", et une "Section II - Dépenses à titre exceptionnel".

Le contenu de la section I bis est défini par le présent article comme *"la contribution de la solidarité nationale au financement de la prestation d'autonomie instituée par la loi n° du"*. Cette formule apparaît bien trop floue, et votre commission vous propose de retenir la rédaction suivante : *"la contribution annuelle aux budgets des départements prévue à l'article 26*

de la loi n° du". Cette nouvelle rédaction est coordonnée avec celle qui vous a été proposée ci-dessus pour l'article 26 du projet de loi.

Le présent article appelle toutefois d'autres modifications que cette simple amélioration rédactionnelle.

II. LA NÉCESSITÉ D'ÉLARGIR LA COMPOSITION DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE

Lors de sa création en 1993, le FSV a été constitué sous la forme d'un établissement public de l'Etat à caractère administratif. **En conséquence, son conseil d'administration est composé exclusivement de fonctionnaires représentants des ministres chargés, respectivement, de la sécurité sociale, du budget, de l'économie et des personnes âgées** (article R.135-2 du code de la sécurité sociale).

Cette caractéristique distingue le fonds des autres organismes nationaux de sécurité sociale, dont les conseils d'administration ont une structure paritaire associant des représentants des organisations syndicales de salariés et des représentants des organisations professionnelles d'employeurs. Elle est justifiée par la finalité exclusivement financière du fonds et par la nature fiscale des ressources qui lui sont affectées.

Toutefois, aux termes de l'article L.135-1 du code de la sécurité sociale, le conseil d'administration du FSV est *"assisté d'un comité de surveillance composé notamment de membres du Parlement"*. Ce comité de surveillance, dont la création résulte d'une initiative de la commission des Affaires sociales du Sénat, a pour objet de donner un droit de regard au Parlement et aux partenaires sociaux sur la gestion du FSV.

Sa composition actuelle, fixée par décret en Conseil d'Etat est la suivante (article R.135-6 du code de la sécurité sociale) :

- deux députés et deux sénateurs,
- trois représentants du ministre chargé de la sécurité sociale,
- trois représentants du ministre chargé du budget,
- deux représentants du ministre chargé de l'économie,
- un représentant du ministre chargé de l'agriculture.

- un membre de la Cour des Comptes.
- un membre de l'Inspection générale des finances,
- un membre de l'Inspection générale des affaires sociales.
- six représentants des divers régimes de retraite,
- trois représentants des retraités.

Votre commission, qui estime que la composition de ce comité de surveillance n'a pas lieu d'être renvoyée à un décret en Conseil d'Etat, vous propose de la modifier essentiellement sur deux points :

- d'une part, il convient d'en exclure les représentants des administrations, puisque celles-ci sont déjà représentées au conseil d'administration du fonds ;

- d'autre part, il convient d'y faire entrer des représentants des départements, puisque le fonds va désormais être chargé de leur rembourser une fraction des dépenses de prestation d'autonomie. Les communes, associées au dispositif de la prestation d'autonomie par l'intermédiaire du contingent communal d'aide sociale, méritent également d'être représentées au comité de surveillance.

III. LA NECESSITE D'UNE GESTION COMPTABLE DISTINCTE DE CHACUNE DES CATEGORIES DE DEPENSES

A compter de l'entrée en vigueur du présent projet de loi, le FSV se trouvera donc chargé du financement des trois catégories des dépenses de natures très différentes, dont les évolutions dans le temps ne seront pas forcément parallèles :

- les dépenses d'avantages vieillesse non contributifs seront surtout sensibles à la conjoncture économique, puisqu'elles comportent une forte proportion de validations des périodes de chômage ;

- les dépenses de prestations d'autonomie devraient croître régulièrement, à mesure du vieillissement de la population ;

- les dépenses au titre du remboursement de la dette du régime général devraient s'échelonner régulièrement, avant de s'éteindre en 2008, sous réserve de leur transfert éventuel à une autre structure de financement.

Votre commission estime que les principes de séparation comptable posés par la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale doivent s'appliquer au FSV. Elle vous propose donc d'adopter un amendement précisant que les trois sections des dépenses du fonds font l'objet de gestions distinctes.

La gestion est une notion comptable propre aux organismes de sécurité sociale. Ainsi, l'article L. 221-1 du code de la sécurité sociale dispose que la caisse nationale de l'assurance maladie *"a pour rôle d'assurer au plan national, en deux gestions distinctes, le financement, d'une part des assurances maladie, maternité, invalidité, décès et, d'autre part, des accidents du travail et maladie professionnelles et de maintenir l'équilibre financier de chacune de ces deux gestions"*. **De même, le FSV devra maintenir l'équilibre financier de chacune des trois gestions dont il aura désormais la charge.**

Toutefois, votre commission juge prudent d'envisager l'hypothèse où le fonds ne disposerait pas des recettes suffisantes pour assurer l'équilibre de ses trois gestions, et vous propose d'instaurer une priorité de financement en faveur des dépenses de prestation d'autonomie.

Cette priorité est pleinement justifiée : les régimes de retraite peuvent recourir aux avances de la Caisse des dépôts ou du Trésor en attendant le rétablissement de l'équilibre du FSV, tandis que le versement annuel de ce dernier à l'Etat au titre de la dette peut aisément être reporté d'un exercice budgétaire sur l'autre en cas de nécessité. **En revanche, les règles comptables des départements sont beaucoup plus contraignantes, tout déficit leur étant interdit, et l'interruption des acomptes du FSV pourrait compromettre le service de la prestation d'autonomie.**

Le mécanisme qui vous est proposé doit être apprécié au regard du dernier alinéa de l'article L.135-3 du code de la Sécurité sociale, qui prévoit qu'en cas de déficit du FSV *"le gouvernement soumet au Parlement les dispositions nécessaires pour assurer l'équilibre financier du fonds"*.

Décision de la Commission : Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 octobre 1995, sous la présidence de M Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, à l'examen du projet de loi n° 2 (1995-1996) instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes.

Après avoir souligné l'importance du projet de loi qui tend à créer une nouvelle prestation sociale, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a estimé qu'il convenait de faire preuve de vigilance et de rigueur dans la définition de la prestation d'autonomie, dans la mesure où celle-ci engagerait durablement les finances publiques pour des montants importants.

Il a rappelé que la réalité des besoins auxquels répondrait la prestation d'autonomie ne faisait aucun doute et que, les problèmes de dépendance s'accroissant parallèlement à la longévité des Français, on pouvait évaluer aujourd'hui à 700.000 le nombre des personnes âgées dépendantes. Il a estimé par ailleurs que les modes de prise en charge actuels de la dépendance n'étaient pas satisfaisants, la branche vieillesse de la sécurité sociale, la branche maladie, et les départements intervenant de façon dispersée pour un montant total évalué à 29 milliards de francs en 1994, et que cette diversité des financements ne leur permettait pas de s'ajuster aux besoins réels.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a rappelé que le principe d'une "allocation dépendance" spécifique était à l'étude depuis bientôt dix ans. Il a souligné la qualité de la proposition de loi déposée sur ce sujet en 1993 par M. Philippe Marini et plusieurs de ses collègues, et remarqué que le projet de loi intervenait avant que l'expérimentation lancée depuis le début de l'année dans douze départements, à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, ait pu être menée à son terme.

Il a considéré qu'il ne fallait pas se cacher que la création de la prestation d'autonomie intervenait dans un contexte financier alarmant. Après avoir relevé que le déficit de trésorerie du seul régime général devrait dépasser les 60 milliards de francs, tant en 1995 qu'en 1996, il a indiqué que le Gouvernement devrait présenter des mesures de redressement énergiques avant la fin de l'année. Après avoir rappelé que les départements consacraient, d'ores et déjà, près de 9 milliards de francs

à la prise en charge de la dépendance, au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne et de l'aide sociale à l'hébergement, il a indiqué que le projet de loi invitait les départements à financer la nouvelle prestation d'autonomie à hauteur de ce montant déjà acquis.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a précisé que cette solution raisonnable avait été favorablement accueillie par l'association des présidents de conseils généraux, mais qu'il fallait faire en sorte que la nouvelle prestation d'autonomie n'amplifie pas la forte croissance, enregistrée depuis 1984, des dépenses d'aide sociale, qui absorbaient en 1994 plus de 30 % des budgets départementaux.

Il a estimé que la prestation d'autonomie avait été fort heureusement conçue à la lumière des dérives antérieures, dont notre système de protection sociale offrait trop d'exemples. Evoquant l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation compensatrice pour tierce personne, le revenu minimum d'insertion, et l'allocation de logement social, il a estimé que toutes ces prestations avaient été plus ou moins détournées de leur objectif initial et coûtaient aujourd'hui considérablement plus cher que prévu.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a souligné que le projet de loi, afin de prévenir toute dérive, dotait la prestation d'autonomie de quatre verrous solides.

- Premièrement, il s'agit d'une prestation d'un montant maximum de 4.300 francs par mois attribuée en nature, ce qui garantit l'effectivité de l'aide apportée à la personne âgée dépendante.

- Deuxièmement, il s'agit d'une prestation sous conditions de ressources, le total des revenus de son bénéficiaire ne devant pas dépasser 13.000 francs bruts par mois. Il a relevé que ce plafond ne serait toutefois pas très discriminant, 10 à 15 % seulement des personnes âgées disposant d'un revenu supérieur à ce plafond.

- Troisièmement, la décision d'attribution relèverait du seul président du conseil général, qui disposerait pour l'exercice de cette compétence d'une large marge d'appréciation et ne serait pas lié par les propositions de l'équipe médico-sociale chargée d'instruire la demande.

- Quatrièmement, la prestation d'autonomie ne donnerait pas lieu à recouvrement sur obligation alimentaire, mais pourrait être recouvrée sur succession. M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a estimé souhaitable d'abaisser nettement en-dessous de 250.000 francs le seuil de récupération sur succession, voire d'instituer une récupération au premier franc.

Il a indiqué que la prestation d'autonomie serait attribuée à domicile dès le 1er janvier 1996, mais que son attribution en hébergement serait différée, au plus tard, jusqu'au 1er juillet 1997. Il a motivé cette attribution différée par la nécessité, pour les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes, de passer de la double tarification actuelle à une triple tarification : hébergement / dépendance / soins. Il a précisé qu'il conviendrait parallèlement d'harmoniser et de relever les niveaux des différents forfaits soins, afin de prévenir des transferts massifs de l'assurance maladie vers la nouvelle prestation d'autonomie.

S'agissant de la question du coût, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a indiqué que l'on pouvait estimer, à court terme, sur la base d'un nombre de 638.000 personnes âgées dépendantes remplissant la condition de ressources, le montant des dépenses de prestation d'autonomie à 20 milliards de francs. Il a précisé qu'au cours des vingt cinq prochaines années ce montant pourrait augmenter de 40 à 70 %, selon les hypothèses retenues pour l'évolution des taux de dépendance par tranches d'âge.

S'agissant de la question du financement, il a indiqué que le projet de loi prévoyait un redéploiement des dépenses d'allocation compensatrice et d'aide sociale à l'hébergement actuellement à la charge des départements dans un délai de trois ans à compter de son entrée en vigueur, le fonds de solidarité vieillesse prenant en charge l'intégralité des dépenses de prestation d'autonomie excédant le montant de ces dépenses de référence. Il a précisé que pendant cette phase de montée en puissance de la prestation d'autonomie, les dépenses de référence des départements progresseraient comme la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Il a indiqué que les dépenses de prestation d'autonomie et les acomptes prévisionnels du fonds de solidarité vieillesse, au terme de la période transitoire, seraient "calés" dans les budgets des départements sur l'indice d'évolution de la DGF, et que si l'on constatait à posteriori une croissance effective des dépenses de prestation d'autonomie inférieure à celle de la DGF, les versements du fonds de solidarité vieillesse seraient réduits d'autant. Il a ajouté que, dans le cas inverse, le surcroît de dépenses serait réparti par moitié entre les départements et le fonds de solidarité vieillesse.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a relevé que ce mécanisme de financement était conditionné par la définition d'une ressource nouvelle qui permettrait au fonds de solidarité vieillesse de s'acquitter de sa contribution aux budgets départementaux au titre de la prestation d'autonomie. Il a rappelé que le fonds de solidarité vieillesse, en dépit d'un déficit de quelques 800 millions de francs en 1996, disposerait l'an prochain d'une marge de trésorerie de près de 2 milliards de francs résultant du report de ses excédents antérieurs, qui risquait

toutefois de ne pas être suffisante pour faire face à cette dépense nouvelle. Il a indiqué que la ressource pérenne nécessaire pour assurer le financement de la prestation d'autonomie serait précisée au cours des prochaines semaines, dans le cadre plus large du débat sur l'avenir de la protection sociale.

Il a ajouté que la réflexion en cours sur un élargissement de l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) rendait prématuré tout relèvement éventuel de son taux. A titre indicatif, il a précisé qu'actuellement, le financement de 11 milliards de francs de prestation d'autonomie correspondait à 0,27 point de CSG supplémentaire, mais que l'extension de l'assiette de celle-ci pourrait dégager une quinzaine de milliards de francs.

En raison de la difficulté d'évaluer à priori la portée de la prestation d'autonomie et de l'inconnue relative à son financement, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a suggéré que le projet de loi pourrait ne s'appliquer que pour une période limitée de trois ou quatre ans, au terme de laquelle le législateur devrait se prononcer à nouveau sur ses modalités de fonctionnement et de financement, à l'exemple de ce qui avait été prévu par la loi du 1er décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion (RMI).

M. Alain Lambert, rapporteur général, s'est interrogé sur la capacité du gouvernement de parvenir dans un délai rapproché à établir une nouvelle tarification des dépenses des établissements médicaux et médico-sociaux isolant, à côté des soins et de l'hébergement, le coût spécifique de la dépendance.

Il a également demandé si le projet de loi prenait en compte le risque d'un accroissement supérieur au taux moyen national du coût de la prestation d'autonomie dans les départements dont la structure démographique laisse apparaître une part relativement importante de personnes âgées.

M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales, saisie au fond, a indiqué que la commission des affaires sociales serait parfaitement en phase avec la commission des finances sur le principe d'une application limitée dans le temps des dispositions institutionnelles et financières du projet de loi. Il ne doit s'agir, à ses yeux, que d'une loi de "basculement" du régime actuel à celui de la prestation d'autonomie.

Il a ensuite indiqué que la commission des affaires sociales adopterait un amendement soumettant l'extension de la prestation d'autonomie aux personnes hébergées en établissement à la condition qu'une nouvelle tarification isolant la dépendance aux côtés des coûts des

soins et de l'hébergement soit mise en place. Ce principe de la triple tarification devra, en tout état de cause, être opérationnel avant un terme fixé entre six mois et un an à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi.

Insistant sur ce point essentiel à ses yeux, le rapporteur de la commission des affaires sociales a rappelé que la sécurité sociale transférait déjà aujourd'hui une fraction des frais normalement à sa charge en les faisant glisser de la "part soins" à la "part hébergement" au détriment des départements, dont les dépenses d'aide sociale sont ainsi accrues à due concurrence. Cette dérive, qui ne peut que se développer avec la prise en charge spécifique de la dépendance, doit être endiguée par la triple tarification avant l'extension de la nouvelle prestation aux établissements médicaux et médico-sociaux.

M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales, a ensuite précisé qu'il proposerait à la commission des affaires sociales d'adopter le principe selon lequel le département prestataire de la nouvelle allocation est celui du domicile de secours du bénéficiaire, et non celui de résidence comme le prévoit le projet de loi. Il est, en effet, indispensable de tenir compte de l'afflux de populations âgées originaires des zones densément urbaines vers les établissements des départements du grand bassin parisien et du midi.

Le rapporteur de la commission des affaires sociales a également exprimé le souhait que la loi impose l'obligation aux caisses de sécurité sociale de passer des conventions avec les départements afin qu'elles n'aient pas la tentation de se désengager de l'action qu'elles mènent déjà en faveur des personnes âgées dépendantes.

S'agissant des modalités d'alimentation du fonds de solidarité vieillesse en vue de financer sa contribution à la prestation d'autonomie, M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales, a indiqué qu'il partageait le souhait que ces modalités soient précisées, son intention étant de proposer à la commission des affaires sociales de demander clairement une majoration à due concurrence de la contribution sociale généralisée (CSG).

M. Christian Poncelet, président, a alors fait observer que le niveau des prélèvements obligatoires s'élevait à 44,7 % du produit intérieur brut.

A titre liminaire, M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois, a estimé que le partage entre les dispositions relevant du domaine législatif et celles relevant du domaine réglementaire n'était pas effectué de manière satisfaisante dans le projet de loi.

Il a ensuite indiqué que l'objectif de la commission des lois serait, par ses amendements, d'assurer l'égalité de traitement, d'une part, entre les bénéficiaires potentiels et, d'autre part, entre les départements prestataires.

En premier lieu, le calcul des dépenses actuellement exposées par les départements au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) ou de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) devait être établi sur des bases incontestables. Or, M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois, a rappelé que certaines collectivités refusaient de verser l'ACTP aux personnes hébergées dans les établissements médicaux et médico-sociaux et que les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) adoptaient des comportements différents d'un département à l'autre.

Le second sujet dont la commission des lois souhaitait se saisir est celui de la latitude donnée au président du conseil général pour accorder ou refuser la prestation d'autonomie, compte tenu du dossier établi par les équipes médico-sociales.

Le rapporteur pour avis de la commission des lois a ensuite estimé que l'indexation sur la dotation globale de fonctionnement des dépenses actuellement exposées par les départements au profit des personnes âgées dépendantes, telle qu'elle est prévue par l'article 29 du projet de loi, était la meilleure possible pour l'Etat mais la plus mauvaise possible pour les départements. Il a souhaité que l'indice d'évolution des prix, hors tabac, des ménages lui soit préféré.

Il a également exprimé des réserves sur le contenu de l'article 31 du projet de loi qui prévoit le retour au fonds de solidarité vieillesse d'une fraction des récupérations sur succession que le département pourra effectuer au titre de la prestation d'autonomie. Il a toutefois reconnu que cette disposition serait moins contestable si le Parlement, comme le souhaite la commission des finances, supprimait l'article 30 qui pérennise les règles de répartition de la prestation d'autonomie entre le fonds de solidarité vieillesse et les départements.

En conclusion de son propos, M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois, a souligné le fait que la commission qu'il représentait souhaitait vivement que le projet de loi fasse l'objet d'une navette entre les deux assemblées et déplorerait en conséquence toute procédure d'urgence.

M. Michel Mercier a souhaité rappeler la position de l'assemblée des présidents de conseils généraux (APCG), qu'il a représentée dans les négociations entre les départements et l'Etat sur la rédaction du projet de loi.

Il a tout d'abord rappelé que la prestation d'autonomie était une demande ancienne et constante des présidents de conseils généraux, qui relayaient une demande forte exprimée par la population.

Il a ajouté que le texte déposé par le Gouvernement sur le bureau des assemblées reflétait certes la position d'ensemble de l'APCG, mais que sa rédaction appelait incontestablement quelques améliorations.

A ce sujet, M. Michel Mercier a estimé que la loi devait établir le caractère obligatoire du conventionnement entre le département et les caisses de sécurité sociale ou les associations mais que, en revanche, la composition exacte de l'équipe médico-sociale ne ressortissait pas de la compétence du législateur et devrait être fixée, selon lui, par la convention.

Après avoir rappelé que les départements prenaient déjà en charge la dépendance des personnes âgées à travers l'ACTP, et de façon plus détournée à travers l'aide sociale à l'hébergement, il a exprimé le souhait que la période séparant l'entrée en vigueur du projet de loi pour les personnes à domicile et son entrée en vigueur pour les personnes hébergées en établissement soit la plus courte possible. Il a toutefois admis que l'extension de la prestation d'autonomie aux établissements médicaux et médico-sociaux ne pourrait intervenir qu'après l'adoption d'un nouveau principe de tarification permettant de mettre en exergue le coût spécifique de la dépendance.

M. Michel Mercier a ensuite indiqué que la troisième proposition d'amendement de l'APCG portait sur le principe d'une prise en charge intégrale des coûts de gestion de la nouvelle prestation d'autonomie par le fonds de solidarité vieillesse (FSV), sa dernière exigence étant le versement par acomptes mensuels de la contribution du FSV.

En conclusion de son intervention, M. Michel Mercier a toutefois tenu à souligner que si le schéma proposé par le Gouvernement avait fait l'objet d'un accord de l'APCG, beaucoup de ses membres avaient marqué un doute profond sur la nécessité de mettre en place cette nouvelle allocation.

Répondant à cette première série d'intervenants, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a, tout d'abord, émis l'opinion selon laquelle il était possible d'aboutir très vite à une triple tarification, permettant de faire ressortir le coût de la dépendance en établissement. Il s'agit d'une question de volonté politique, comme pour l'application d'une comptabilité en droits constatés par les organismes de sécurité sociale : la difficulté de mise en oeuvre de cette réforme a longtemps été avancée pour en justifier le report et pourtant, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a rappelé qu'il en avait obtenu l'application dès l'année prochaine.

S'agissant de la spécificité démographique des départements dont la population est relativement plus âgée que la moyenne nationale, il a précisé que le système conçu par le projet de loi imputait uniquement au fonds de solidarité vieillesse le coût de la montée en charge de la prestation autonomie, les départements se contentant de redéployer les crédits qu'ils affectent à l'ACTP et à l'ASH.

Il s'est à nouveau déclaré favorable à une application limitée dans le temps des dispositions du projet de loi fixant les modalités de fonctionnement et de financement de la nouvelle prestation. Cette solution a le mérite, en effet, de contraindre le Gouvernement à engager un nouveau débat devant le Parlement alors que la simple obligation de dépôt d'un rapport dressant un bilan d'application de la loi n'est pas une contrainte suffisante comme l'illustrent plusieurs exemples récents dont le rapport, jamais rédigé, sur la contribution sociale généralisée.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a ensuite approuvé le principe du caractère obligatoire des conventions que passeront les conseils généraux avec les caisses locales de sécurité sociale.

Il a jugé qu'il convenait d'être prudent sur l'annonce, dès maintenant, d'un relèvement du taux de la contribution sociale généralisée afin d'assurer la couverture de la participation du FSV au financement de la prestation d'autonomie. Le plus sage, en ce domaine, est d'attendre la fin du débat général sur l'avenir du financement de la sécurité sociale.

Réagissant aux propos de M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a exprimé son accord sur le constat du caractère réglementaire de la composition de l'équipe médico-sociale.

Il a ensuite défendu l'esprit de l'article 28 du projet de loi qui ne prévoit pas une réévaluation systématique des dépenses des départements qui n'appliquent pas ou incomplètement l'obligation de versement de l'ACTP aux personnes hébergées en établissement, mais impose une remontée de ces dépenses à un niveau compatible avec le comportement moyen de l'ensemble des départements.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a également noté que le président du conseil général aurait une grande latitude pour accepter ou refuser d'octroyer la prestation d'autonomie.

Il a défendu le principe de l'indexation sur l'évolution de la DGF et non sur l'évolution des prix des dépenses de référence exposées actuellement par les départements au titre de l'ACTP et de l'ASH. Il a rappelé qu'en effet la charge de ces deux allocations, transférées au 1er janvier 1984 pour l'intégralité de leur montant aux départements, était

compensée, pour la fraction précédemment financée par l'Etat, par la dotation générale de décentralisation. Or, celle-ci évolue depuis l'origine comme la dotation globale de fonctionnement.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, s'est également montré défavorable à l'introduction de l'obligation alimentaire par la prestation d'autonomie, soulignant le fait qu'aujourd'hui les enfants de personnes âgées dépendantes sont très souvent eux-mêmes déjà des retraités.

En revanche, l'institution des récupérations sur succession lui a paru plus justifiée.

Enfin, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a indiqué que la totalité des demandes d'amélioration présentées par l'APCG sur les dispositions financières du projet de loi étaient prises en compte dans les amendements qu'il soumettrait à l'approbation de la commission.

M. René Ballayer a exprimé sa forte opposition à l'instauration du principe de récupération sur succession au premier franc, soulignant le coût humain supporté par les héritiers qui hébergent les personnes âgées dépendantes. Il a proposé qu'à tout le moins, si l'on devait maintenir la récupération sur succession, celle-ci fût établie en fonction du revenu des personnes concernées.

M. Henri Collard a tout d'abord souhaité savoir si la prestation d'autonomie pourrait être versée en tiers payant à des associations assurant l'aide à domicile.

Il a, à son tour, fait observer que la charge relative des dépenses assumées par les départements au titre des personnes âgées dépendantes pouvait varier considérablement d'une collectivité à l'autre.

Il a ensuite estimé que le principe de la récupération sur succession était un "verrou" utile pour éviter des dérives dont les exemples sont nombreux ces dernières années.

Le même intervenant s'est toutefois interrogé sur l'effet dissuasif de la récupération sur succession, qui pourrait être contournée grâce aux donations effectuées du vivant du bénéficiaire de la prestation.

M. Henri Collard a enfin indiqué qu'il n'était pas acquis que la dépense publique en faveur de la dépendance croisse au même rythme que la population des personnes âgées de 60 ans et plus, dans la mesure où la proportion des personnes âgées demeurant valides ne cessait de progresser.

M. Alain Richard a jugé que la mise en place de la prestation d'autonomie avait, dans son principe, le caractère d'un progrès.

Il a toutefois fait observer que la dynamique de croissance de la dépense correspondante présentait un caractère durable et qu'elle avait vocation à être constamment supérieure au taux d'évolution du produit intérieur brut, car le niveau d'exigence en matière de qualité du service rendu était appelé à s'accroître au cours des prochaines années.

Il a ensuite jugé que, si la composition de l'équipe médico-sociale pouvait relever, comme le demandait M. Michel Mercier, de la convention passée sur le terrain entre le conseil général et ses partenaires, les principes d'attribution devraient être les mêmes sur l'ensemble du territoire. De ce point de vue, la mise en oeuvre d'une grille unique d'évaluation de la dépendance lui a paru de bonne méthode.

S'il n'a pas nié le caractère indispensable des conventions établies entre les départements, les associations et les caisses de sécurité sociale, il s'est toutefois montré dubitatif sur la possibilité de contraindre ces dernières à maintenir à niveau leurs dépenses en faveur des personnes âgées dépendantes, dès lors que le projet de loi ne leur confèrait aucun rôle dans la gestion de la prestation d'autonomie.

S'agissant du financement de la nouvelle allocation, M. Alain Richard s'est interrogé sur la compatibilité du projet de loi avec le texte de l'article premier de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, dont le quatrième alinéa dispose que "lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées".

M. Alain Richard s'est ensuite inquiété de l'absence, dans le projet de loi, d'une disposition permettant d'égaliser les dépenses effectuées par les départements au titre de la dépendance en tenant compte de la plus ou moins grande proportion de personnes âgées dans leur population.

Il a également regretté que le Gouvernement n'ait pas exploré la possibilité d'instituer pour le financement de la prestation d'autonomie, une cotisation assise sur les revenus des retraités. Il a estimé que la solution retenue qui revenait à faire porter l'effort sur les revenus salariés à travers la CSG posait un problème d'équité entre les générations.

Par ailleurs, M. Alain Richard a jugé que la récupération sur succession était une technique éprouvée et qu'il convenait de l'utiliser dans le cadre de la prestation d'autonomie.

Enfin, il a estimé que le débat sur le projet de loi était entouré de trop de précipitation et qu'il conviendrait de procéder à des études complémentaires avant d'aborder sa discussion.

M. Jean-Philippe Lachenaud a déploré que les expérimentations décidées dans le cadre de la loi du 25 juillet 1994 ne puissent être poursuivies jusqu'à leur terme, du fait de la discussion plus rapide que prévu du projet de loi. A ce sujet, il a critiqué à son tour les délais trop courts imposés et la forte pression pesant sur le Parlement pour la discussion de ce texte.

Sur le fond, il a approuvé le principe de la dévolution aux départements d'un bloc général de compétences en matière de personnes âgées. Il a toutefois estimé qu'un bilan devrait être dressé de l'application de la loi afin de constater les dérives éventuelles sur le plan financier, ainsi que les écarts pouvant survenir dans l'application des critères de la grille unique permettant d'évaluer le degré de dépendance des bénéficiaires potentiels.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est ensuite montré dubitatif sur l'opportunité de limiter l'application du texte dans le temps, comme l'avait préconisé M. Jacques Oudin dans sa présentation générale. Il a estimé préférable de maintenir le principe d'une phase transitoire au terme de laquelle un premier bilan serait établi, le projet de loi prévoyant cependant d'emblée le dispositif de financement de la prestation d'autonomie après la période de montée en charge.

Puis, il a fait valoir que l'introduction d'un nouveau mode de tarification dans les structures médicales et médico-sociales constituait un préalable à l'extension de la prestation d'autonomie aux personnes en établissement. A titre d'exemple, il a précisé que dans le département du Val-d'Oise les surcoûts liés non seulement à l'insuffisance du montant du forfait soin, mais également au trop faible nombre des sections de cure médicale ainsi qu'aux dérives de l'allocation compensatrice pour tierce personne, pouvaient être chiffrés à 50 millions de francs sur un budget total de 350 millions de francs consacré aux personnes âgées.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est ensuite inquiété de l'impact financier pour les départements du relèvement du plafond d'éligibilité à la prestation d'autonomie, fixé à 13.000 francs environ de revenu brut, par rapport au plafond actuel d'éligibilité à l'ACTP. Il s'est en conséquence interrogé sur l'opportunité d'un tel relèvement.

Enfin, il a estimé à son tour que la composition de l'équipe médico-sociale relevait du domaine réglementaire, et a approuvé le principe de la récupération sur succession, même si celui revêtait un caractère impopulaire. Il a jugé qu'en revanche, l'instauration de l'obligation alimentaire était plus difficilement justifiable.

Mme Marie-Claude Beaudeau a, tout d'abord, fait observer que le quatrième âge constituait un fait de société récent et que ce risque ne

pouvait pas faire l'objet d'une branche spécifique de la sécurité sociale lors de la création de celle-ci en 1945. Elle a estimé qu'il convenait d'être vigilant quant aux évaluations du nombre des personnes âgées dépendantes qui peuvent varier dans des proportions importantes. Elle s'est ensuite interrogée sur l'application uniforme sur l'ensemble du territoire des critères de la grille d'évaluation de la dépendance.

Elle a approuvé le principe de la prise en charge de la dépendance par la collectivité, mais a contesté les modalités retenues par le projet de loi, estimant préférable en effet d'instituer une prestation de sécurité sociale, qui n'excluait pas d'ailleurs une coordination des intervenants au plan local. Cette idée était celle qui avait émergé des travaux du groupe d'études créé par la commission des affaires sociales sur la dépendance.

Mme Marie-Claude Beaudeau a ajouté que, de surcroît, le texte proposé par le Gouvernement ne précisait pas quelle serait la source d'alimentation du fonds de solidarité vieillesse pour sa participation au financement de la prestation d'autonomie. Dans ces conditions, le Sénat n'apparaissait pas en état de discuter du projet de loi.

M. Philippe Marini s'est réjoui que le projet de loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées vienne rapidement en discussion. Les rapports rédigés à la fin des années 1980 et au début des années 1990 ayant révélé l'ampleur du problème de la dépendance, et des expérimentations ayant été entamées depuis le début de l'année, il a, en effet, estimé que ce texte arrivait en son temps.

Il a ensuite rappelé qu'il avait ainsi été l'un des signataires, avec M. Jean-Pierre Fourcade, d'une proposition de loi sur la prise en charge de la dépendance des personnes âgées dont certaines solutions sont reprises dans le projet du Gouvernement, mais qui en différait sur d'autres points.

M. Philippe Marini a indiqué que la proposition de loi avait écarté toute condition de ressources pour l'octroi de la prestation, mais avait en contrepartie institué les principes de l'obligation alimentaire et de la récupération au premier franc sur les successions. En outre, le recours à des mécanismes d'assurance individuelle contre le risque dépendance aurait été favorisé par des mesures d'exonération fiscale.

M. Philippe Marini a également rappelé que la proposition de loi concevait la nouvelle prestation comme un élément important de la politique de création d'emplois nouveaux, ce qui avait conduit à écarter dans l'immédiat son extension aux personnes placées dans les structures hospitalières.

Enfin, la proposition de loi prévoyait que les dépenses des départements au titre de la prestation d'autonomie seraient couvertes par

une ressource répartie en fonction, notamment, de la richesse relative des collectivités concernées.

Il a souhaité que les rapporteurs du projet de loi fassent état des réflexions menées dans le cadre de cette proposition de loi déposée en 1993.

En conclusion de son intervention, M. Philippe Marini a estimé, qu'à l'instar des conceptions défendues par lui-même et les cosignataires de la proposition de loi, la justification de la prestation d'autonomie voulue par le Gouvernement était certes de résoudre des problèmes humains, mais également de créer des emplois. De ce point de vue, il ne lui a donc pas semblé que la généralisation de cette allocation aux structures médicales et médico-sociales constituait une priorité.

Il a également demandé que l'on soumette le bénéfice de la prestation d'autonomie à la condition de quinze ans de résidence, qui est de droit commun, en matière d'aide sociale.

Intervenant sur le sujet de la récupération sur succession au premier franc, M. Alain Lambert, rapporteur général, a fait observer que, lorsque le montant des sommes à recouvrer dépassait l'actif net successoral, les héritiers n'avaient pas d'autre choix que de vendre celui-ci et qu'il lui paraissait, pour des motifs humains, nécessaire d'exclure de l'assiette des récupérations la valeur des biens meubles jusqu'à concurrence de 50.000 francs.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur la possibilité pour une personne ayant résidé sur le territoire français de percevoir ultérieurement la prestation d'autonomie alors que son domicile serait situé dans un pays étranger. Il a ensuite exprimé son inquiétude à l'égard de la possibilité d'un versement de la prestation d'autonomie pour partie en espèces.

Il a enfin suggéré que les maires puissent donner un avis antérieurement à la décision d'octroi de la prestation par le président du conseil général.

En réponse aux remarques de M. Christian Poncelet, président, M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales, a indiqué que son intention était de proposer à la commission des affaires sociales d'adopter un amendement portant à quinze ans la durée minimale de résidence sur le territoire français du futur bénéficiaire de la prestation d'autonomie. Il a souhaité qu'un consensus puisse s'établir entre tous les groupes politiques sur cette proposition.

Il a ensuite indiqué qu'il conviendrait en effet de vérifier qu'une personne résidant dans un pays étranger ne puisse pas bénéficier de la prestation.

S'agissant de la fraction de la prestation d'autonomie qui pourrait être versée en espèces au bénéficiaire, il a indiqué qu'il présenterait à la commission des affaires sociales un amendement limitant à 10 % du total de la prestation versée cette fraction, qui sera, en outre, affectée à la couverture de frais bien identifiés.

M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales, a ensuite indiqué qu'il souhaitait, lui aussi, associer les maires à la décision d'octroi du président du conseil général.

Répondant aux remarques de M. Alain Lambert, rapporteur général, il a précisé qu'il proposerait, en tout état de cause, le maintien d'un seuil pour les récupérations sur succession et que, à titre personnel, le montant actuellement en vigueur de 250.000 francs lui paraissait légitime.

Il a enfin tenu à rassurer M. Philippe Marini, dont l'action législative menée voici deux ans serait largement évoquée dans son rapport.

En réponse à cette seconde série d'intervenants, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a abordé une nouvelle fois la question des récupérations sur succession. Après avoir rappelé que le montant moyen des successions était, en France, de 330.000 francs et que l'âge moyen des héritiers était de 60 ans, il a estimé qu'il était raisonnable d'instituer une franchise de 100.000 francs sur le montant des successions, au lieu de 250.000 francs aujourd'hui, et d'étendre à dix ou quinze ans le délai pendant lequel les donations effectuées du vivant du bénéficiaire de la prestation pouvaient être réintégrées dans l'assiette des récupérations sur succession.

M. Alain Richard a fait alors observer que l'impact financier de l'allongement à quinze ans de la période pendant laquelle les donations pouvaient être rapportées serait certainement plus important que l'abaissement du seuil de franchise en-dessous de 250.000 francs. La première mesure permettrait, en effet, de toucher les patrimoines les plus élevés.

M. Christian Poncelet, président, a alors suggéré aux deux rapporteurs de la commission des affaires sociales et des finances de se rapprocher afin d'aboutir à un accord sur le montant du seuil de la franchise pour le déclenchement des récupérations sur succession.

M. Jean-Philippe Lachenaud a fait observer qu'il conviendrait de ne pas donner un caractère rétroactif à une modification éventuelle du délai pendant lequel les donations pouvaient être réintégrées dans l'assiette des récupérations sur succession.

En réponse à M. Henri Collard, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a indiqué que la nouvelle allocation, prestation en nature, avait vocation à être versée en tiers payant à des associations d'aide aux personnes, que les articles 27 et 28 du projet de loi avaient pour objet de lisser les différences de situation entre départements, que la prestation d'autonomie semblait suffisamment bien conçue pour réduire au minimum les risques de dérive, et que l'on ne disposait pas d'éléments permettant de se prononcer sur l'évolution à long terme de la dépendance.

En réponse à M. Alain Richard, il a confirmé que le recours à une grille nationale unique pour l'appréciation de la dépendance garantissait une certaine homogénéité d'application, considéré que le choix de confier la gestion de la prestation aux départements plutôt qu'aux caisses de sécurité sociale était une option de base du projet de loi, et estimé que l'on pouvait effectivement s'interroger sur la compatibilité du projet de loi avec les exigences de l'ordonnance organique de 1959.

En réponse à M. Jean-Philippe Lachenaud, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a estimé que la demande très forte des Français justifiait que l'on n'ait pas attendu la fin de l'expérimentation et que la brièveté des délais d'examen du projet de loi était certes regrettable, mais n'avait, hélas, rien d'exceptionnel. Il a précisé que ce n'était pas le principe même de la prestation d'autonomie qui devait être précarisé, mais simplement ses mécanismes : ainsi le législateur serait assuré de pouvoir les ajuster à l'issue d'une période transitoire de trois ou quatre ans. Il a enfin relevé que le montant de la prestation d'autonomie, tout comme le niveau des ressources y donnant droit, relevaient du domaine réglementaire.

En réponse à Mme Marie-Claude Beaudeau, il a confirmé que les évaluations relatives à la progression du nombre de personnes âgées dépendantes restaient vagues. Puis, il a répété que la grille unique d'évaluation lui paraissait un facteur d'égalité déterminant, que l'alternative caisses de sécurité sociale ou départements pour la gestion de la prestation d'autonomie avait été clairement tranchée, et que la question du financement était certes posée.

En réponse à M. Philippe Marini, il a indiqué que la mise en avant de la continuité des positions du Sénat en matière de dépendance lui paraissait évidemment souhaitable, que la commission des affaires sociales avait l'intention de présenter des amendements favorisant des mécanismes d'assurance, que 50.000 emplois nouveaux étaient attendus de

la création de la prestation d'autonomie, qu'il n'y avait effectivement pas d'urgence pour étendre celle-ci aux établissements, et qu'il était favorable à une condition d'accès de quinze ans de résidence en France, mais que l'introduction de cette disposition ne relevait pas de la compétence de la commission des finances.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements présentés par M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, aux articles 26 à 34 du projet de loi.

Avant l'article 26, elle a adopté un amendement modifiant l'intitulé du titre IV.

A l'article 26 (principe du financement mixte de la prestation d'autonomie par le département de résidence et par un versement du fonds de solidarité vieillesse), elle a adopté un amendement tendant, d'une part, à imputer les coûts de gestion de la prestation d'autonomie au fonds de solidarité vieillesse et, d'autre part, à préciser que les versements de ce dernier aux départements feraient l'objet d'acomptes mensuels régularisés annuellement.

M. Alain Richard s'est inquiété des différences de niveaux entre les dépenses de référence des départements qui pourraient être liées aux différences de structures démographiques.

MM. Michel Moreigne et Christian Poncelet, président, ont proposé qu'il soit explicitement précisé que le versement de régularisation interviendrait avant la fin de l'année.

A l'article 27 (prise en charge progressive par le fonds de solidarité pendant une période transitoire de trois ans des dépenses nouvelles engendrées par les prestations d'autonomie), la commission a adopté un premier amendement supprimant toute référence à une période transitoire et intégrant les dépenses résiduelles d'allocation compensatrice et d'aide sociale à l'hébergement dans le mécanisme différentiel de financement par le fonds de solidarité vieillesse.

Au même article, elle a adopté un deuxième amendement rédactionnel, ainsi qu'un troisième et un quatrième amendements précisant la période de référence retenue pour la prise en compte des dépenses effectuées en établissement.

Toujours au même article, elle a adopté un cinquième amendement précisant que la majoration des dépenses de référence au titre des récupérations sur succession serait calculée de façon distincte pour chaque département, et nette des frais de recouvrement.

M. Jean-Philippe Lachenaud a regretté que l'on retienne des valeurs moyennes pour les taux de frais de gestion et de récupérations sur succession, alors que ces taux seraient vraisemblablement très variables d'un département à l'autre.

M. Alain Richard s'est inquiété de la latitude qui était laissée au pouvoir réglementaire pour la mise en oeuvre de ces dispositions du projet de loi.

A l'article 28 (réévaluation des dépenses de référence des départements dans lesquels l'allocation compensatrice pour tierce personne n'était pas ou était incomplètement versée aux personnes hébergées en établissement), elle a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article.

Après l'article 28, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel prévoyant un avis général de la commission consultative d'évaluation des charges sur l'ensemble des éléments de calcul des dépenses de référence.

M. Alain Richard a approuvé la garantie apportée par l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges, tout en regrettant que les projets des décrets d'application ne soient pas disponibles en même temps que le projet de loi.

A l'article 29 (indexation des dépenses de référence des départements sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement), après que M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, eut rappelé qu'une indexation sur les prix était également envisageable, la commission a adopté un amendement précisant quelles étaient les règles d'évolution de la DGF visées par cet article.

A l'article 30 (règles d'évolution en régime de croisière du versement du fonds de solidarité vieillesse et de la participation du département au financement de la prestation d'autonomie), la commission a adopté un amendement de suppression.

A l'article 31 (restitution au fonds de solidarité vieillesse d'une fraction des récupérations sur succession, à hauteur de sa participation, au financement de la prestation d'autonomie), la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 32 (prise en compte de la participation du département au financement de la prestation d'autonomie pour le calcul des contingents communaux d'aide sociale), elle a adopté un amendement excluant les recouvrements sur succession de l'assiette sur laquelle seront calculés les contingents communaux.

A l'article 33 (textes réglementaires d'application des dispositions financières), la commission a adopté un amendement de suppression, après que M. Jacques Oudin, rapporteur général, eut précisé que cet article était redondant avec l'article 42 du projet de loi.

A l'article 34 (extension des attributions du fonds de solidarité vieillesse au financement de la prestation d'autonomie), la commission a adopté le principe d'un élargissement du comité de surveillance du fonds de solidarité vieillesse à des représentants des départements et des communes et, estimant que la composition de ce comité n'avait pas lieu d'être renvoyée à un décret, donné mandat à son rapporteur pour avis de trouver la rédaction détaillée adéquate.

Au même article, elle a enfin adopté un amendement rédactionnel, ainsi qu'un amendement tendant, d'une part, à instaurer une gestion comptablement distincte de chacune des trois grandes catégories de dépenses à la charge du fonds et, d'autre part, à donner une priorité de financement aux dépenses de prestation d'autonomie.

AMENDEMENTS ADOPTÉS
PAR LA COMMISSION

TITRE IV
DISPOSITIONS FINANCIERES

Amendement

Rédiger comme suit cet intitulé :

Des contributions du fonds de solidarité vieillesse et des communes
aux budgets des départements au titre de la prestation d'autonomie

ARTICLE 26

Amendement

Rédiger comme suit cet article :

Le fonds de solidarité vieillesse institué par l'article L.135-1 du code de la sécurité sociale participe au financement de la prestation d'autonomie, y compris de l'aide aux frais de dépendance prévue par l'article additionnel après l'article 15 (*amendement n°34*), et couvre les coûts de fonctionnement correspondant aux tâches d'instruction et de suivi prévues aux articles 7 et 20 par une contribution annuelle aux budgets des départements. Cette contribution est versée par acomptes mensuels et son montant définitif fait l'objet d'une régularisation dans un délai compatible avec l'inscription des ressources correspondantes au compte administratif de l'année de versement selon des modalités définies par décret.

ARTICLE 27

Amendement

Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

La contribution du fonds de solidarité vieillesse est égale pour chaque département à la différence entre le montant des sommes versées dans l'année au titre de la prestation d'autonomie majorées des coûts de fonctionnement mentionnés à l'article 26 et les dépenses de référence des départements déterminées selon les modalités prévues au présent article ainsi qu'aux articles 28 et 29. Pour ce calcul, le montant des sommes versées au titre de la prestation d'autonomie est, la même année, augmenté des sommes versées par le département au titre de l'allocation compensatrice instituée par l'article 39 de la loi n°75-534 du 30 juin 1975 précitée ou de l'aide sociale à l'hébergement instituée par les articles 164 et 165 du code de la famille et de l'aide sociale aux personnes qui remplissent les conditions d'âge et de dépendance définies par l'article premier.

Amendement

Rédiger comme suit le début du deuxième alinéa de cet article :

Les dépenses de référence sont égales au montant des sommes versées au cours de l'exercice 1995 par le département, au titre de l'allocation compensatrice instituée par l'article 39 de la loi n°75-534 du 30 juin 1975 précitée, aux personnes ...

Amendement

Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

A compter de la date d'entrée en application prévue par le premier alinéa de l'article additionnel après l'article 25 (*amendement n°47*), les dépenses de référence sont majorées du montant des sommes versées au cours de l'exercice précédent par le département aux personnes hébergées en établissement remplissant les conditions d'âge et de dépendance définies par l'article premier, au titre de l'allocation compensatrice instituée par l'article 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 précitée et au titre de l'aide sociale à l'hébergement instituée par les articles 164 et 165 du code de la famille et de l'aide sociale.

Amendement

Après le troisième alinéa de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

La première année de mise en oeuvre des dispositions de l'alinéa précédent, la majoration est, le cas échéant, calculée au prorata du délai séparant la date d'entrée en application prévue par le premier alinéa de l'article additionnel après l'article 25 (*amendement n°47*) et le 31 décembre suivant.

Amendement

Rédiger comme suit le quatrième et dernier alinéa de cet article :

Dans chaque département, les dépenses d'aide sociale à l'hébergement mentionnées au troisième alinéa sont augmentées du produit de leur montant par le taux moyen national des dépenses d'aide sociale à l'hébergement recouvrées, au cours des trois exercices précédant celui de la date d'entrée en application prévue par le premier alinéa de l'article additionnel après l'article 25 (*amendement n°47*), en application des dispositions de l'article 146 du code de la famille et de l'aide sociale, nettes des frais de recouvrement.

ARTICLE 28

Amendement

Rédiger comme suit cet article :

Pour l'application des dispositions du troisième alinéa de l'article 27, les dépenses réalisées par chaque département au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne versée aux personnes hébergées dans les établissements mentionnés à l'article 21 autres que les logements-foyers mentionnés à l'article 25 sont comparées et, le cas échéant, majorées afin de réduire les différences constatées dans l'application des dispositions de l'article 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 précitée.

La situation de chaque département est appréciée notamment en fonction :

1° du montant de l'allocation compensatrice instituée par l'article 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 précitée servie à domicile par le département, corrigé afin de tenir compte du rapport constaté au niveau national entre le montant moyen de cette allocation versé aux personnes hébergées dans les établissements mentionnés au premier alinéa et son montant moyen versé aux personnes à domicile et en logement-foyer ;

2° du rapport constaté au niveau national entre le nombre des bénéficiaires de cette allocation à domicile et en logement-foyer et le nombre des bénéficiaires dans les établissements mentionnés au premier alinéa ;

3° de la capacité d'accueil dans les établissements mentionnés au premier alinéa situés dans le département et du nombre des personnes ayant atteint l'âge moyen d'entrée dans ces établissements.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de calcul de la majoration éventuelle des dépenses mentionnée au premier alinéa.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 28

Amendement

Après l'article 28, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les dépenses de référence et la majoration des dépenses de référence mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article 27 sont constatées pour chaque département par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur, du ministre chargé du budget et du ministre chargé des personnes âgées après avis de la commission prévue par le troisième alinéa de l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

ARTICLE 29

Amendement

Rédiger comme suit cet article :

Les dépenses constatées en application des dispositions de l'article additionnel après l'article 28 évoluent selon les règles fixées pour la dotation globale de fonctionnement par le premier alinéa du II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (n° 93-1352 du 30 décembre 1993).

ARTICLE 30

Amendement

Supprimer cet article.

ARTICLE 31

Amendement

Rédiger comme suit le début de cet article :

La contribution du fonds de solidarité vieillesse est diminuée d'un montant égal au produit des dépenses de prestation d'autonomie recouvrées l'année du versement en application des dispositions de l'article 14 par le taux de participation du fonds ...

ARTICLE 32

Amendement

Rédiger comme suit le début de cet article :

Le montant des sommes versées chaque année par le département au titre de la prestation d'autonomie, diminué des dépenses de prestation d'autonomie recouvrées la même année en application des dispositions de l'article 14 et de la contribution du fonds de solidarité vieillesse nette des coûts de fonctionnement mentionnés à l'article 26 et de la moitié des frais mentionnés à l'article 31, est pris en compte pour le calcul de la participation financière des communes prévue par le dernier alinéa de l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

ARTICLE 33

Amendement

Supprimer cet article.

ARTICLE 34

Amendement

Après le paragraphe I de cet article, insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

... - La seconde phrase du quatrième alinéa de l'article L. 135-1 du code de la sécurité sociale est remplacée par les dispositions suivantes :

" Le fonds de solidarité vieillesse est administré par un conseil d'administration composé de représentants des ministères compétents. Il est contrôlé par un comité de surveillance de vingt-six membres, comprenant :

"1° quatre députés et quatre sénateurs ;

"2° huit représentants des organismes nationaux d'assurance vieillesse ;

"3° quatre représentants des départements ;

"4° deux représentants des communes ;

"5° deux membres de la Cour des comptes ;

"6° deux représentants des retraités.

"Le comité de surveillance donne son avis sur le rapport d'activité et sur les orientations du fonds. Il peut proposer au conseil d'administration toute mesure tendant à maintenir l'équilibre financier du fonds.

"Les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds de solidarité vieillesse sont fixées par décret en Conseil d'Etat."

Amendement

Rédiger comme suit le deuxième alinéa de la section I bis proposée par le paragraphe III de cet article pour compléter l'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale :

"La contribution annuelle aux budgets des départements prévue à l'article 26 de la loi n° du ".

Amendement

A la fin de cet article, ajouter un paragraphe ainsi rédigé :

... - L'article L. 135-2 du code de la sécurité sociale est complété, in fine, par un alinéa ainsi rédigé :

"Les trois sections définies ci-dessus font l'objet de gestions distinctes. Le fonds assure par priorité la couverture des dépenses constituant la section I *bis* et maintient l'équilibre financier de chacune des trois gestions."