

N° 81

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

POLITIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Charles Metzinger, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Michelle Demessine, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jacques Machet, *secrétaires* ; José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Eric Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, Roland Huguet, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. Louis Philibert, André Pourny, Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, André Vézinhel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°38) (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
I. AUDITION DE MME COLETTE CODACCIONI, MINISTRE DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS	5
II. EXAMEN DE L'AVIS	9
INTRODUCTION	17
TITRE PREMIER LES CONTRIBUTIONS DES DIFFERENTS ACTEURS DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES	19
A. L'ACTION DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	19
1. <i>L'action de l'Etat : des crédits budgétaires limités mais un rôle d'impulsion fondamental</i>	19
2. <i>Le rôle des départements : une participation financière accrue du fait notamment de la dérive de l'allocation compensatrice, dérive qui ne sera pas solutionnée dans l'immédiat avec le report du texte sur la dépendance</i>	26
3. <i>Le rôle des communes : une action de proximité essentielle mais difficile à mesurer</i>	30
B. LE RÔLE DES ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE : LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV), LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAVTS) ET LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)	31
1. <i>Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) : un organisme en perpétuelle mutation aussi bien sur le plan de ses missions que de ses ressources</i>	31
2. <i>L'action de la CNAVTS : résultats de la réforme des retraites et continuité de la politique de maintien à domicile</i>	35
3. <i>Le rôle de la CNAMTS : le besoin croissant des lits de cure médicale et la nécessaire réforme de la tarification</i>	43
TITRE II LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE POLITIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES	47
A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PERSONNES ÂGÉES DANS LE PLAN DU 15 NOVEMBRE 1995	47
1. <i>La branche retraite et le problème de la retraite dans les régimes spéciaux</i>	47
a) <i>La branche retraite</i>	47
b) <i>Le problème de la retraite des régimes spéciaux</i>	49
2. <i>L'accroissement de la cotisation maladie des retraités</i>	49
3. <i>La création de fonds d'épargne-retraite</i>	50
B. LES RÉFLEXIONS DE VOTRE RAPPORTEUR À LA SUITE DU REPORT DE L'EXAMEN DU TEXTE SUR LA DÉPENDANCE	51
1. <i>Votre rapporteur souhaite réaffirmer les principes qui ont guidé son analyse du texte et demande des dispositions transitoires concernant l'allocation compensatrice</i>	51
a) <i>Votre rapporteur souhaite réaffirmer les principes qui ont guidé son analyse du texte</i>	51
b) <i>... et demande des dispositions transitoires concernant l'allocation compensatrice</i>	52

<i>2. Selon votre rapporteur, il semble également nécessaire de prolonger les expérimentations.....</i>	53
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR.....	57

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME COLETTE CODACCIONI, MINISTRE DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi du mercredi 25 octobre 1995, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations, sur les crédits de son département ministériel pour 1996.

Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations, a d'abord indiqué que la solidarité entre les générations était une priorité pour la politique de notre pays ; c'est pourquoi ce budget était en progression de 9,6 % malgré un contexte budgétaire difficile.

Evoquant la politique en faveur des personnes âgées, Mme Colette Codaccioni a souligné que ce budget permettait de consolider l'effort sans précédent que traduit l'institution d'une prestation autonomie : il aidera au développement de la vie sociale des retraités et à l'amélioration de la qualité de la vie dans les établissements.

S'agissant des personnes âgées, Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations, a rappelé que l'Etat finançait également des programmes d'action sociale dont l'un des axes essentiels était le maintien à domicile. Le programme est maintenu, étant souligné que l'effort principal viendra de la création de la prestation d'autonomie.

Par ailleurs, l'Etat poursuit, conformément aux engagements contractualisés dans le XIe Plan, son effort de financement du programme de rénovation des établissements d'hébergement des personnes âgées. A ce programme seront consacrés, en 1996, 400 millions de francs d'autorisations de programme et 428 millions de francs de crédits de paiement.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la politique en faveur des personnes âgées s'est interrogé sur la constitutionnalité du dispositif alternatif visant à mettre à la charge du FSV les majorations pour enfants à charge actuellement inscrites au BAPSA. Au cas où ce dispositif serait effectivement mis en oeuvre, il s'est inquiété du risque de déficit du FSV, ce qui poserait le problème du financement de la prestation autonomie. Il a donc souhaité savoir comment le Gouvernement entendait préserver l'équilibre du fonds.

Il a également interrogé le ministre sur les intentions du Gouvernement en matière de fonds de pension, sur la situation de la branche vieillesse du régime général, sur la revalorisation des retraites, sur les taux de cotisations d'assurance maladie à la charge des retraités et sur les intentions du Gouvernement en matière de politique de maintien à domicile et de création de lits de cure médicale.

En réponse, Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations, a précisé que le problème de l'équilibre du FSV avait été examiné par le Gouvernement qui annoncera bientôt de nouvelles modalités de financement.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a observé qu'il était difficile de se prononcer sur l'institution de l'allocation dépendance sans connaître d'abord les moyens de la financer.

Le ministre s'est déclaré confiant sur la constitutionnalité du mécanisme visant à transférer certaines prestations à la charge du BAPSA au FSV.

A propos de la création des fonds de pension, elle a souligné l'attachement des Français au régime de retraite par répartition, ce qui ne peut que laisser une place restreinte à d'autres mécanismes. Elle a souhaité que l'on aborde ce dossier sous l'angle du financement des retraites complémentaires, le financement des entreprises devant passer au second plan.

Elle a en outre rappelé que toute création de cotisation avait une incidence sur l'équilibre des comptes de la sécurité sociale, ce qui nécessitait de procéder avec une prudence extrême.

M. Jean Madelain a indiqué que le Conseil national de la participation, auquel il a été nommé, avait créé un groupe de travail spécialisé afin d'étudier la mise en place des fonds de pension.

Mme Colette Codaccioni a indiqué que le déficit de la branche vieillesse s'élevait à 13,3 milliards en 1995, mais a observé une certaine stabilisation.

Elle a rappelé que la revalorisation des pensions de 0,5 % de juillet 1995 avait été effectuée par anticipation sur ce qui devait être fait au 1er janvier 1996. Néanmoins, cette question pourrait être revue à la fin de l'année.

A propos de la cotisation d'assurance maladie des retraités, actuellement fixée à 1,4 % contre 6,8 % pour les salariés, elle a reconnu que

la question se posait du rattrapage du taux, rappelant à ce propos que 18.000 lits de cure médicale n'étaient pas financés, pour un montant de 9 milliards.

Elle a ensuite exposé la répartition des places supplémentaires dans les maisons de cure, soulignant qu'il convenait de réduire progressivement le nombre de lits non financés par manque de crédits.

Enfin, elle a indiqué que 20.000 lits d'hospices resteraient à « humaniser » à la fin du XIe Plan. Cela se ferait grâce à une participation financière de l'Etat, des établissements hospitaliers, des régions et des départements. 200.000 lits auront ainsi été transformés à la fin de 1998.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a interrogé le ministre sur les conditions du maintien des personnes âgées invalides en résidence.

M. Paul Blanc a suggéré une simplification du régime de versement de la prestation autonomie de telle sorte que ce versement soit exclu pour les personnes en établissement déjà bénéficiaires de l'assurance maladie. Il a considéré que cette simplification dégagait des ressources permettant de créer davantage d'emplois.

M. José Balarello est revenu sur les difficultés de placement des handicapés âgés et a suggéré d'utiliser à cette fin les lits vides des maisons de retraite.

M. Jacques Machet est intervenu sur les difficultés des veuves.

Ensuite, le ministre est revenu sur l'hébergement, sur le versement des aides aux personnes moyennement dépendantes en foyer, précisant que le forfait soins concernait les besoins liés à la maladie et la prestation autonomie les besoins d'aide à la vie quotidienne.

Elle a encore rappelé que la prestation autonomie n'avait pas de fonction médicale et que les personnes seules moyennement dépendantes n'allaient pas nécessairement en maison de cure médicalisée, ce qui justifiait pleinement le versement de l'allocation dépendance lorsqu'elles étaient en établissements non médicalisés. Elle a aussi précisé que le taux des pensions de réversion était passé au 1er janvier 1995 de 52 à 54 % et devrait à terme, lorsque l'équilibre de la branche « vieillesse » serait rétabli, atteindre 60 %.

Concernant la proposition de placer les personnes âgées handicapées en maison de retraite, elle s'est interrogée sur le nombre de lits vides susceptibles d'être ainsi reconvertis, souhaitant qu'une réflexion préalable soit menée à ce sujet.

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, président, le ministre a précisé que 4.000 personnes âgées étaient hébergées chez des couples plus jeunes, comme le permet la loi.

Enfin, elle a précisé que l'accueil de jour des personnes âgées en maison de retraite se développait mais que, ce dispositif relevant du département, elle n'avait pas eu à définir de politique d'aide.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mardi 28 novembre 1995 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, la commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis des crédits en faveur des personnes âgées ouverts par le projet de loi de finances pour 1996.

A titre liminaire, M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a observé qu'à bien des égards, 1995 resterait comme une année charnière à l'égard de la politique en faveur des personnes âgées. Elle a, en effet, commencé par l'instauration d'expérimentations en matière de dépendance dans douze départements. Elle s'est poursuivie avec l'annonce d'un projet de loi sur la prestation d'autonomie.

L'année 1995 a également été l'occasion d'une revalorisation exceptionnelle des retraites de 0,5 % dont le coût global pour l'assurance vieillesse est de 1,5 milliard de francs en année pleine.

Mais 1995 restera également pour les dispositions très complètes à l'égard des personnes âgées et des retraites contenues dans le plan du 15 novembre 1995.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a ensuite examiné la contribution de l'Etat à la politique en faveur des personnes âgées.

Les crédits d'Etat en faveur des personnes âgées s'avèrent relativement faibles, 453,76 millions de francs pour 1996 et sont, de plus, nettement en régression puisqu'ils baissent de 15 % et de 80 millions de francs.

Ces crédits se répartissent en quatre articles d'importance inégale et dont l'évolution oscille entre la pure stagnation et la baisse significative.

Tout d'abord, les crédits concernant le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD) stagnent, ce qui peut sembler dommageable dans la mesure où la formation des personnels intervenant auprès des personnes âgées est une question importante.

Les dépenses non déconcentrées d'action sociale en faveur des personnes âgées baissent de près de 15 % à partir de montants déjà peu importants.

Les dépenses déconcentrées d'action sociale en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées augmentent globalement de 6,02 % mais les crédits concernant, au sein de cette ligne budgétaire, les personnes âgées, sont très marginaux, et stagnent.

Enfin, évoquant le programme d'humanisation des hospices, M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a constaté une baisse importante des crédits qui lui sont affectés, qu'il s'agisse des crédits de paiement (-15,65 %) ou des autorisations de programme (- 14,9 %).

A côté de ces crédits budgétaires, somme toute, limités et en baisse, l'Etat a un rôle d'impulsion essentiel en matière de politique en faveur des personnes âgées.

Parallèlement, par le biais de dispositions fiscales, l'Etat influe fortement sur la politique de maintien à domicile.

Le projet de loi de finances pour 1996 vient d'ajouter une nouvelle disposition à destination des personnes dépendantes hébergées en établissement : le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 5,5 % sera désormais appliqué aux prestations liées à l'état de dépendance des pensionnaires des maisons de retraite.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a ensuite analysé l'action des organismes de protection sociale.

Il a estimé que le fonds de solidarité vieillesse (FSV) est en perpétuelle mutation, aussi bien sur le plan de ses missions que de ses ressources.

En effet, l'intégralité de la dette accumulée en 1992 et 1993 doit faire l'objet d'un transfert du FSV à une caisse d'amortissement de la dette sociale. Les recettes du FSV devraient désormais aller à de vraies dépenses de solidarité, et notamment de la validation des périodes de chômage.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a observé que, dans la mesure où ces validations sont prises en charge sur une base forfaitaire variable, le pouvoir réglementaire disposait ainsi d'une variable d'ajustement très importante de l'équilibre du Fonds sur laquelle le Parlement n'avait aucune prise.

Le FSV enregistrera une nouvelle recette, un prélèvement de 6 % à la charge des entreprises, assis sur la part patronale des contrats complémentaires de prévoyance. M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur la pérennité de cette mesure.

Evoquant ensuite les actions menées par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a indiqué que la situation financière de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) a été quelque peu modifiée par l'intervention au cours de cette année d'un certain nombre de décisions gouvernementales.

Du côté des recettes, elle a bénéficié de ressources supplémentaires du fait de la suppression de la remise forfaitaire de 42 francs sur les cotisations vieillesse.

Du côté des dépenses, les pensions ont bénéficié d'une revalorisation de 1,2 % au 1er janvier 1995 et d'une nouvelle revalorisation exceptionnelle de 0,5 %.

Pour 1996, le plan du 15 novembre 1995 a limité la hausse des pensions à la hausse des prix prévisionnels, 2,1 %, ce qui devrait économiser à la branche 500 millions de francs en 1996 et 300 millions en 1997.

Compte tenu des effets de ce plan, le déficit de la branche vieillesse serait considérablement réduit, puisqu'il passerait de 14,37 milliards de francs à 2,93 milliards de francs en 1996.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a fait observer que le report de la prestation d'autonomie posait des problèmes à la CNAVTS dans la mesure où certaines de ses prestations -comme la prestation de garde à domicile- avaient été créées pour suppléer l'absence d'une prestation autonomie. Or, la CNAVTS comptait bien procéder à une refonte globale de son système d'aide avec une meilleure articulation entre les différentes prestations y compris l'aide ménagère.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a ensuite examiné les dispositions relatives aux personnes âgées dans le plan du 15 octobre 1995, et notamment l'accroissement de la cotisation maladie des retraités. Il a rappelé que les personnes âgées de 60 ans et plus qui représentent 19,9 % de la population, entraînent 42,2 % des dépenses médicales. Or, elles ont un taux de cotisation maladie bien inférieur à celui des actifs.

Il a estimé qu'il était donc normal de rapprocher la contribution des retraités imposables de celle des actifs.

Il s'est félicité que la question des fonds d'épargne retraite soit enfin abordée, sans remettre en cause le principe de la répartition qui doit rester le socle intangible de notre système de retraite.

En conclusion, M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a affirmé à nouveau la nécessité de lier l'intervention de la prestation d'autonomie en établissement à la mise en oeuvre d'une loi sur la réforme de la tarification des structures d'hébergement à destination des personnes âgées.

Il a estimé que le report de l'examen du projet de loi instituant la prestation autonomie laissait entier le problème de la dérive de l'allocation compensatrice, celui de son non-paiement en établissement de la part d'un certain nombre de départements, ainsi que celui du non-financement des lits de cure médicale pourtant autorisés par les comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS) et qui finit par peser sur les départements.

Il a donc suggéré de prévoir des dispositions transitoires visant à solutionner ces problèmes.

Il a enfin jugé nécessaire de prolonger les expérimentations.

Après avoir félicité M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, pour la clarté de son rapport, M. Charles Metzinger a rappelé les difficultés résultant du vieillissement démographique et de la réduction des effectifs cotisant aux régimes de retraite. Il a estimé que la réforme des retraites adoptée sous le Gouvernement Balladur n'avait pu permettre d'assurer une véritable solidarité entre générations. Il a rappelé son souhait de revaloriser les carrières les plus longues et les plus pénibles et d'accorder un départ anticipé à la retraite à taux plein, après quarante ans de cotisations.

Il s'est également prononcé en faveur d'une revalorisation des pensions de reversion. Après avoir rappelé son total désaccord avec l'institution de fonds de pension, il a regretté la baisse générale des crédits budgétaires destinés aux personnes âgées.

Il a rappelé que Mme Colette Codaccioni, ancien ministre de la solidarité entre les générations, avait justifié la baisse très importante des crédits d'action sociale aux personnes âgées par la création imminente de la prestation autonomie.

De semblables arguments avaient pu être invoqués pour justifier la réduction de 15 % des crédits destinés à l'humanisation des hospices. Il a proposé à la commission de déposer un amendement rétablissant tous les crédits qui ont été supprimés dans la perspective de la création de la prestation autonomie.

M. Jean Chérioux a évoqué les problèmes rencontrés par les régimes spéciaux. Il a indiqué que leur réforme ne devrait pas mettre en cause le passé, mais aménager ces régimes pour l'avenir. Il a rappelé que le coût des

régimes spéciaux pour le régime général n'était pas nécessairement dû aux règles applicables par ces régimes, mais qu'ils résultaient en grande partie de problèmes démographiques.

Il a rappelé la proposition formulée par certains syndicats de transformer les régimes spéciaux en régimes par point. Il a demandé au rapporteur s'il ne pourrait pas reprendre à son compte cette proposition.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé qu'il avait proposé une telle réforme au cours du débat sur la protection sociale qui s'est déroulé le 16 novembre dernier.

M. Jean Madelain a souligné l'ampleur des péripéties qu'a déjà connues le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), malgré sa création récente. Il a observé qu'il conviendrait que la commission suive de près son évolution.

Evoquant les crédits d'humanisation des hospices, il a demandé au rapporteur de faire part au ministre du souhait très vif de la commission que des mesures de régulation budgétaire ne viennent pas les amputer en cours d'année.

M. Jean-Louis Lorrain a estimé que si les crédits d'Etat destinés aux personnes âgées connaissent l'évolution soulignée par le rapporteur, le rôle financier des départements dans la prise en charge des personnes âgées augmentait.

Il a estimé qu'il ne fallait pas prôner systématiquement une augmentation des crédits, mais exiger une amélioration qualitative des interventions de l'Etat sur le terrain.

Mme Joëlle Dusseau a confirmé que la diminution des interventions de l'Etat entraînait une augmentation de celle des départements. Elle a jugé cette évolution très négative car inégalitaire. Elle a estimé qu'il n'était pas acceptable que certaines lignes budgétaires mélangent des crédits destinés aux personnes âgées et des crédits destinés aux personnes handicapées.

Elle a jugé dangereuse cette confusion des genres, qui n'était pas, selon elle, que budgétaire.

Elle a vivement regretté que l'Etat s'engage pour certaines interventions dans des contrats Etat-régions puis se désengage avant même leur réalisation.

Elle a enfin interrogé le rapporteur sur les modalités de financement des lits de cure médicale.

M. Bernard Seillier a rappelé que les fonds de pension correspondraient à un troisième niveau de retraite. Il a indiqué que ce n'est que dans cette mesure que la majorité accepterait leur création.

M. Georges Mazars a regretté la diminution des crédits destinés aux comités départementaux des retraités et des personnes âgées (CODERPA). Les CODERPA constituent, en effet, selon lui, un très bon moyen pour favoriser la participation des retraités à la vie sociale et publique. Il a souhaité que le report d'un an de la création de la prestation autonomie soit mis à profit pour créer des lits de cure médicale. Il s'est déclaré très sensible aux propositions du rapporteur concernant la nécessité de mesures provisoires en faveur des départements et la poursuite des expérimentations concernant la dépendance.

Regrettant la diminution des crédits destinés aux personnes âgées, il a souhaité que les services déconcentrés en soient informés afin que le déroulement de certaines actions, telles que des stages, ne soit pas interrompu.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a pris acte des propositions de M. Charles Metzinger sur la question des retraites. Il a rappelé que chaque fois qu'existaient des possibilités budgétaires, des décisions favorables étaient prises.

Il a fait siens les propos de M. Bernard Seillier sur les fonds de pension. Il a rappelé que s'il regrettait l'évolution de la baisse de certains crédits budgétaires, il fallait surtout améliorer la qualité des interventions publiques.

Déclinant la proposition de M. Charles Metzinger de déposer un amendement rétablissant certains crédits, il a toutefois indiqué qu'il rappellerait au ministre la nécessité de financer l'ensemble des lits de cure médicale autorisés par les comités régionaux d'organisation sanitaire et sociale (CROSS), dont le report constant de la création pénalise financièrement les départements.

Un débat entre **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, **Mme Joëlle Dusseau**, **MM. Charles Metzinger, Alain Vasselle, rapporteur pour avis, Jean Chérioux et Jean Madelain**, s'est ensuite engagé sur les modalités de financement de la création et du fonctionnement des lits de section de cure médicale.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a indiqué à **Mme Joëlle Dusseau** que le retrait de l'Etat de certaines interventions pourtant prévues par contrats de plan ne correspondaient pas à un désengagement de la part de celui-ci.

Il a précisé que la direction du budget faisait le point chaque année sur l'utilisation réelle des crédits de paiement qui ont été ouverts. Si ceux-ci ne sont pas utilisés en fin d'année, ils sont souvent repris par l'Etat à des fins de régulation budgétaire.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, répondant à M. Jean Chérioux, s'est déclaré en accord avec sa conception de la réforme des régimes spéciaux. Il a indiqué qu'il mentionnerait dans son rapport la proposition de transformer ces régimes en régimes par point.

M. Charles Metzinger a indiqué qu'il appartenait aux partenaires sociaux de négocier sur ces sujets.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a observé que les régimes de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et de l'Association des régimes de retraites complémentaires (ARRCO), pourtant gérés par les partenaires sociaux, étaient des régimes par point.

Il a souligné la faiblesse du montant des cotisations dans certains régimes spéciaux et a estimé que, pour ce qui les concerne, l'intervention de l'Etat était nécessaire.

M. Charles Metzinger a certes estimé cette intervention nécessaire, mais a jugé qu'il convenait de négocier avec les partenaires sociaux avant de prendre toute décision.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, répondant à M. Georges Mazars, a estimé que la diminution des crédits des CODERPA ne remettait pas en cause leur existence. Il lui a indiqué qu'il évoquerait avec le ministre la question de l'interruption de stages, pour raisons financières, alors qu'ils ne sont pas terminés.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a estimé que le rapport de M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, devrait insister sur la nécessité de financer les 18.000 lits de cure médicale déjà autorisés et qui correspondent à des besoins réels.

Mme Joëlle Dusseau a demandé si les expérimentations concernant la dépendance ne pouvaient pas être élargies.

M. Jean Chérioux a estimé qu'un tel élargissement serait techniquement difficile à réaliser dans un bref délai.

M. Georges Mazars a estimé que les difficultés des départements, cette année, proviendraient une fois encore du contrôle insuffisant de

l'effectivité de l'emploi d'une tierce personne qui justifie le versement de l'allocation compensatrice.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a approuvé ces propos. Il a estimé qu'il serait souhaitable que le décret sur le contrôle de l'effectivité de l'aide d'une tierce personne soit modifié. La commission a adopté le principe du dépôt d'un amendement dans ce sens.

*Sur proposition de **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux personnes âgées dans le projet de loi de finances pour 1996.***

Mesdames, Messieurs,

A bien des égards, 1995 restera comme une année charnière pour la politique en faveur des personnes âgées. Elle a, en effet, commencé par l'instauration d'expérimentations en matière de dépendance dans onze départements et quelques cantons d'un douzième, la Savoie. Elle s'est poursuivie avec l'annonce d'un projet de loi sur la prestation d'autonomie, projet dont la Haute Assemblée a, d'abord, été saisie et dont votre rapporteur était également le rapporteur saisi au fond. Le report de l'entrée en vigueur de cette prestation au 1er janvier 1997, alors même que la Haute Assemblée avait terminé la discussion générale, est venu conforter l'analyse de votre rapporteur dans la mesure où il souhaitait que cette loi ne soit qu'une loi de basculement et voulait que soient précisées les conditions de financement d'un complément apporté par le FSV, aux montants acquittés par les départements au titre de l'allocation compensatrice versée aux personnes âgées. 1995 a été, également, l'occasion d'une revalorisation exceptionnelle au 1er juillet des retraites de 0,5 %.

Mais 1995 restera également pour les dispositions très complètes à l'égard des personnes âgées et des retraites contenues dans le plan du 15 novembre 1995 : accroissement de la cotisation maladie des retraités, création d'une caisse autonome des retraites des fonctionnaires, transfert de la dette du régime général arrêtée au 31 décembre 1993 du FSV à une nouvelle caisse, recentrage du fonds précité sur certaines missions et création d'une nouvelle recette pour celui-ci.

Compte tenu de ces temps forts de l'année 1995, votre rapporteur examinera, dans un premier temps, les contributions des différents acteurs de la politique en faveur des personnes âgées : l'Etat dont la relative faiblesse des crédits qui, de plus, décroissent significativement cette année, est contrebalancée par le rôle d'impulsion fondamental, les collectivités territoriales avec les départements qui sont aux prises avec les dérives de l'allocation compensatrice, les communes et leur action de proximité, la caisse

nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés qui mène une politique active en faveur du maintien à domicile, et la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés dont la contribution financière s'est accrue compte tenu de l'évolution de l'état des personnes âgées hébergées en établissement. Votre rapporteur examinera également, avec un souci particulier, les évolutions du Fonds de solidarité vieillesse.

Dans un deuxième temps, votre rapporteur analysera plus précisément les conséquences du plan du 15 novembre 1995 en matière de politique des retraites et d'action en faveur des personnes âgées, avant de livrer ses propres réflexions sur le texte portant création d'une prestation d'autonomie et sur l'avenir des expérimentations en matière de dépendance.

C'est, donc, à partir de ces deux angles, interventions des acteurs de la politique en faveur des personnes âgées, et contenu du plan du 15 novembre 1995 et suggestions du rapporteur que s'est articulé le présent avis.

*

* *

TITRE PREMIER LES CONTRIBUTIONS DES DIFFERENTS ACTEURS DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES

A. L'ACTION DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. L'action de l'Etat des crédits budgétaires limités mais un rôle d'impulsion fondamental

- Des crédits budgétaires limités

EVOLUTION DES CREDITS BUDGETAIRES EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES

(En millions de francs)

Intitulé	chapitre budgétaire	loi de finances initiale pour 1995	projet de loi de finances pour 1996	Evolution en valeur absolue	Evolution en %
professions sociales - formation (certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile)	Article 20 (ancien) du chapitre 43-33 (Affaires sociales, Santé Ville) article 30 (nouveau) du chapitre 43-33 (Intégration et lutte contre l'exclusion)	16,431	16,431	0	0
Action sociale en faveur des personnes âgées : dépenses non déconcentrées	article 40 du chapitre 47-21 (solidarité entre les générations)	4,5	3,83	- 0,67	- 14,9
Action sociale en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées : dépenses déconcentrées	article 50 du chapitre 47-21 solidarité entre les générations dont estimations pour les actions déconcentrées en faveur des personnes âgées	132,695	140,695	+ 8	+ 6,02
		5,5	5,5	0	0
Transformation des établissements d'hébergement des personnes âgées (poursuite du programme d'humanisation des hospices)	article 90 (ancien) du chapitre 66-20 (Affaires sociales, Santé et Ville) Article 30 (nouveau) du chapitre 66-20 (solidarité entre les générations) Crédits de paiement (autorisations de programme)	507,395	428	- 79,395	- 15,65
		(470)	(400)	(- 70)	(- 14,9)
TOTAL		533,826	453,761	- 80,065	- 15

Il convient de remarquer, en effet, que les crédits d'Etat en faveur des personnes âgées s'avèrent relativement faibles, 453,761 millions de francs pour 1996 et sont de plus nettement en régression puisque (cf. tableau), ils baissent de 15 % et de 80 millions de francs.

Les crédits en faveur des personnes âgées se répartissent en quatre articles d'importance inégale et dont l'évolution oscille entre la pure stagnation et la baisse significative.

En ce qui concerne la formation des professions sociales située à l'article 30 du ministère de l'Intégration et de la lutte contre l'exclusion, -ce qui, par parenthèse, ne facilite pas la lecture des crédits dans la mesure où les trois autres articles figurent au budget de la solidarité entre les générations-, elle concerne le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD). Ces crédits stagnent, ce qui peut sembler dommageable dans la mesure où la formation des personnels intervenant auprès des personnes âgées est une question importante. Ces crédits restent, en effet, à 16,431 millions de francs en 1996 comme en 1995.

Il faut, toutefois, noter que l'on ne possède pas la ventilation entre les crédits de formation, selon qu'il s'agit de former les personnes qui s'occuperont de personnes âgées ou celles qui aideront les familles ou les personnes handicapées. Il y aurait actuellement environ 80.000 aides ménagères. Si l'on récapitule l'ensemble des crédits depuis sa création en 1988, on s'aperçoit que le CAFAD a fait l'objet d'importantes variations de crédits dont de fortes annulations en 1991 et 1993 (cf. tableau ci-dessous). On constate également de fortes variations concernant le nombre de personnes formées.

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994
qualifications (nombre de personnes)	1633	5156	1558	3650	2604	2435
Crédit (chapitre 43-33 article 20) en millions et en %	4,275	6,47 + 51,4	4,872 - 24,7	21,319 + 337,5	11,963 - 43,88	12,429 + 5,41

En ce qui concerne les dépenses non déconcentrées d'action sociale en faveur des personnes âgées, situées à l'article 40 du chapitre 47-21, c'est une forte baisse en pourcentage 14,9 % et, en valeur absolue, 670.000 francs qu'elles enregistrent à partir de montants déjà peu importants. Elles passent, en effet, de 4,5 millions à 3,83 millions de 1995 à 1996. Elles recouvrent, en fait, les crédits alloués au comité national de retraités et des personnes âgées

(CNRPA). Ce dernier a ainsi reçu du budget de l'Etat, respectivement 550.000 francs en 1993, 570.000 francs en 1994, 582.000 francs en 1995. Ces dépenses recouvrent globalement trois types d'actions : le soutien aux grandes actions gérontologiques, le programme « personnes âgées et habitat » et les manifestations diverses : bénévolat, formations.

EVOLUTION DES DEPENSES NON DECONCENTREES DEPUIS 1988

Nature des actions financées (en millions de francs)	Années							
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Soutien aux grandes associations gérontologiques	2,309	3,488	3,790	4,191	5,499	3,15	3,103	3,00
Programme « personnes âgées et habitat »		0,999	1,486	0,862	0,633	0,5	0,5	0,3
Manifestations diverses : animations - bénévolat formations	4,152	3,026	1,276	1,421	2,117	2,9	0,897	1,2
Total :	6,462	7,514	6,553	6,475	8,250	5,55	4,5	4,5
Enveloppe nationale								

En ce qui concerne l'article 50 du chapitre 47-21 relatif aux dépenses déconcentrées d'action sociale en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées, votre rapporteur constate qu'il n'y a pas d'amélioration de la lisibilité de cette ligne budgétaire. Or, il ne semble pas pertinent à votre rapporteur de mêler ce qui concerne les personnes âgées et ce qui a trait aux personnes handicapées. Globalement, ces crédits croissent de 8 millions de francs et de 6,02 % puisqu'ils passent de 132,695 millions de francs à 140,695 millions de francs de 1995 à 1996. Toutefois, selon les informations obtenues par votre rapporteur, si l'on ne considère que les crédits qui concernent réellement les personnes âgées, on s'aperçoit qu'ils sont très marginaux, soit 5 millions, par rapport au montant global et qu'ils stagnent.

Le tableau ci-dessous retrace les évolutions de ces crédits qui ont tendance à baisser et servent en fait aux financements des comités départementaux des retraités et des personnes âgées (CODERPA) et des comités régionaux des retraités et des personnes âgées (ORERPA). Actuellement, 8 CORERPA seulement ont été mis en place alors que chaque département a son CODERPA.

EVOLUTION DES CREDITS DECONCENTRES

Années	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Actions (en millions de francs)								
Financements CODERPA et CORERPA	1,820	2,418	2,690	5,095				4,00
Actions innovantes	4,558	5,427	6,802	5,060				1,5
Contrat de plan Etats/régions	4,358							
TOTAL	10,637	7,846	9,492	10,155	9,630	6,641	5,5	5,5

Enfin, à propos de la poursuite du programme d'humanisation des hospices, on ne peut que constater une baisse importante des crédits, qu'il s'agisse des crédits de paiement qui passent de 507,395 millions à 428 millions, et enregistrent une chute de 79,395 millions et de 15,65 % ou des autorisations de programme qui décroissent de 470 millions à 400 millions (soit - 70 millions et - 14,9 %).

Au 1er juillet 1995, il restait sur les 217.000 lits à humaniser en 1975, un peu moins de 8.000 lits d'hospice à transformer juridiquement, soit 3,6 %. Les lits concernés sont principalement situés dans des établissements hospitaliers. Ainsi, 209.500 lits d'hospice ont été transformés et sont devenus 147.500 lits de maisons de retraite avec 59.000 places de section de cure médicale, 47.700 lits d'unités de soins de longue durée, 2.640 lits de soins de suite et 3.850 lits pour adultes handicapés. Ceci fait un total de 201.620 lits, la différence avec les lits d'hospice étant imputable à l'humanisation.

On peut également rappeler que le Xe plan (1989-1993) a permis d'humaniser 32.800 lits, avec la mise en place d'un montant de crédits de 2.290 millions de francs de la part de l'Etat et de 2.510 millions de francs de la part des collectivités territoriales. Mais l'objectif qui était de 35.320 lits pour l'ensemble du Xème plan a été atteint qu'à hauteur de 93 %. Pour le XIe plan (1994-1998) le partage des montants à financer entre l'Etat et les collectivités territoriales reste inégal (1.803 millions de francs pour le premier et 2.025 millions pour les collectivités territoriales). De plus, les montants concernés sont en baisse par rapport au Xe plan. Les contrats de plan Etat-régions devraient permettre, selon les indications fournies à votre rapporteur, d'humaniser 21.840 lits sur la période 1994-1998, chiffrage sur lequel on peut s'interroger dans la mesure où au 1er juillet 1995, il n'y avait « plus qu'un peu moins de 8.000 lits à humaniser ». En fait, ce programme sera véritablement étalé sur toute la durée du plan ou au moins sur trois ans pour neuf régions (Cf. tableau 1994-1995 de la ventilation entre les régions).

CONTRAT DE PLAN ETAT/REGION 1994/1998
PROGRAMME D'HUMANISATION DES HOSPICES
GESTION 1995
Chapitre 66-20 Article 30

REGIONS	Droit de tirage 1 994	Ap notifiée 1 995	AP disponible après gel	AP complémentaire	AP disponible après annulation	Montant de l'annulation	AP disponible 1 995 avec report 1 994	AP déléguée
ALSACE	0	15 789 390	11 605 390	600 800	12 206 190	3 583 200	12 206 190	11 605 390
AQUITAINE	962 800	19 240 100	14 190 100		14 190 100	5 050 000	15 052 900	14 190 100
AUVERGNE		16 320 000	11 995 000	1 059 000	13 054 000	3 266 000	13 054 000	11 995 000
BOURGOGNE		17 544 000	12 895 000	352 000	13 247 000	4 297 000	13 247 000	8 284 860
BRETAGNE	31 995 000	20 737 700	15 242 700		15 242 700	5 495 000	47 237 700	43 200 410
CENTRE		18 837 500	13 845 500	860 900	14 706 400	4 131 100	14 706 400	13 845 500
C.ARDENNES		4 182 000	4 182 000		4 182 000	0	4 182 000	4 182 000
F.COMTE		4 792 000	4 792 000		4 792 000	0	4 792 000	4 792 000
ILE DE FRANCE		51 000 000	37 500 000		37 500 000	13 500 000	37 500 000	37 500 000
L.ROUSSILLON		24 242 500	17 818 500		17 818 500	6 424 000	17 818 500	16 806 700
LIMOUSIN		0	0		0	0	0	0
LORRAINE	20 100	2 761 000	2 761 000		2 761 000	0	2 781 100	2 761 000
M.PYRENEES		24 424 000	18 013 000		18 013 000	6 411 000	18 013 000	18 013 000
NORD P.CALAIS	590	54 468 000	40 033 000		40 033 000	14 435 000	40 033 590	30 638 250
B.NORMANDIE	453 365	14 590 000	10 724 000	2 673 000	13 397 000	1 193 000	13 850 365	9 362 000
HTE NORMANDIE	250 100	32 316 000	23 753 000		23 753 000	8 563 000	24 003 000	2 625 000
P.LOIRE	37	41 392 600	30 422 600	10 970 000	41 392 600	0	41 392 637	30 422 600
PICARDIE	6 158 540	30 074 000	22 104 000		22 104 000	7 970 000	28 262 340	27 355 095
P.CHARENTES		21 930 000	16 273 250		16 273 250	5 656 750	16 273 250	16 273 250
P.A.CA	445 370	22 059 600	16 214 600		16 214 600	5 845 000	16 659 976	14 823 000
R.ALPS	82 298	23 164 200	17 026 200	1 483 800	18 510 000	4 654 200	18 592 298	17 026 200
MARTINIQUE		0	0		0	0	0	0
GUADELOUPE		4 323 800	4 323 800		4 323 800	0	4 323 800	4 323 800
GUYANE		2 396 155	2 396 155		2 396 155	0	2 396 155	2 396 155
LA REUNION		3 366 000	3 366 000		3 366 000	0	3 366 000	3 366 000
					0	0	0	
TOTAL	40 267 906	469 950 545	351 476 795	17 989 500	369 476 295	100 474 250	409 744 201	345 787 300

(*) conformément à la demande des préfets de région

Le financement de ce programme est soumis à variation dans la mesure où il a fait l'objet d'importantes annulations de crédits. En effet, au titre des deux premiers exercices du plan (1994-1995), les crédits qui avaient été ouverts en lois de finances ont été réduits de 124,5 millions de francs en 1994 et 1995, soit 13 % des crédits passant de 955 millions de francs à 830 millions de francs.

Les crédits véritablement mis en place par l'Etat en 1994 et 1995, soit 870,600 millions de francs en autorisations de programme notifiées, ont représenté 48 % de l'engagement total sur la période et l'humanisation de plus de 10.500 lits. Pour 1996, comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, les montants en autorisation de programme baissent significativement n'atteignant plus que 400 millions de francs, dont 7 millions sont d'ore et déjà réservés pour le programme de rénovation des maisons de retraite inscrit au contrat de plan Martinique (Cf. tableau ci-dessous). Votre rapporteur se doit d'ajouter que ces réductions et gels de crédits nuisent à la lisibilité et à la cohérence du plan d'ensemble alors que la légitimité du programme d'humanisation des lits d'hospice est incontestable.

Années (Montants en millions)	1994	1995	1996	TOTAL
Loi de finances Autorisation de programme	485	470	400	1.335
Annulation ou gel	23,4	101		124,400
autorisation de programme disponible	461,6	369	383	
Taux de progression des crédits		- 20 % en 95 par rapport à 94	+ 3,8 %	
Autorisations de programme notifiées	460,885	409,744		
% d'exécution du programme	25,5 %	48 %		

(1) autorisation de programme disponible en 1995 avec report 1994

- ... mais un rôle d'impulsion fondamental

Ce rôle s'exerce aussi bien dans le domaine législatif et réglementaire, y compris le domaine fiscal, que de tutelle auprès des caisses de sécurité sociale par l'intermédiaire du fonds d'action sociale (création d'une prestation de garde à domicile par la caisse nationale d'assurance vieillesse en 1992). A cet égard, et ceci avait été souligné lors du débat en commission et en séance publique lors du débat général sur la prestation d'autonomie, l'Etat doit honorer les engagements qu'il a contractés en matière de création de lits de section de cure médicale. Il y aurait, en effet, 13.475 lits

de section de cure médicale autorisés par les comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS) qui ne sont pas financés auxquels s'ajoutent les lits de soins infirmiers à domicile non financés également. Le total est ainsi d'environ 18.000 lits autorisés mais non financés ce qui, on le constatera, est une situation qui ne s'avère pas satisfaisante.

En tant que garant des grands équilibres sociaux, l'Etat est évidemment amené à proposer des dispositions par la voie législative « habituelle » (loi sur les pensions de retraite et la sauvegarde de la protection sociale du 22 juillet 1993) ou par la voie des ordonnances (conséquences du plan du 15 novembre 1995, mais aussi grandes réformes du passé). Par le biais des dispositions fiscales ou des exonérations de cotisations sociales, il influe sur la politique de maintien à domicile. Il en est ainsi des exonérations de cotisations de sécurité sociale pour les personnes âgées de plus de 70 ans, ce qui favorise l'emploi direct ou par l'intermédiaire d'associations mandataires.

A côté de ces exonérations figurent certaines dispositions fiscales. L'année passée a vu sur ce point, par le biais de la loi de finances pour 1995, l'accroissement significatif de la réduction d'impôt, jusqu'à 45.000 francs pour l'emploi d'un salarié à domicile. Votre rapporteur souhaiterait pouvoir faire le bilan de cette disposition. Toutefois, il est certes encore un peu tôt. De plus, la ventilation entre les personnes utilisatrices ne semble pas être faite. En effet, cette disposition concerne l'ensemble des personnes qui emploient un salarié à domicile et non uniquement les personnes âgées. Parallèlement, la loi de finances rectificative pour 1994, a permis, à l'initiative de notre collègue Jean Chérioux, l'exonération de la taxe sur les salaires pour les personnes dépendantes qui emploient plus d'une personne à domicile. Il est encore, également, un peu prématuré d'établir un bilan de cette disposition. Toutefois, il est probable que ses conséquences seront quelque peu marginales.

Le projet de loi de finances pour 1996 vient d'ajouter une nouvelle disposition à destination des personnes dépendantes, en établissant cette fois-ci, grâce à un amendement introduit lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale. C'est ainsi que l'article additionnel après l'article 14 ter a pour objet d'appliquer le taux réduit de TVA de 5,5 % aux prestations liées à l'état de dépendance des pensionnaires des maisons de retraite comme la blanchisserie par exemple. Ceci devrait mettre fin à un certain nombre de contentieux. A cet égard, il faut rappeler la situation qui a motivé le dépôt de nombre de questions écrites, émanant de députés comme de sénateurs, ainsi que celui d'un amendement de la part de notre collègue Guy Cabanel, lors de la discussion du dernier collectif budgétaire à la Haute Assemblée.

Les maisons de retraite privées à but lucratif sont imposables à la TVA. Le taux qui est leur est imposable pour le loyer et la nourriture est de

5,5 %. En revanche, conformément à l'article 279 A du code général des impôts toutes les autres -prestations de service-blanchisserie, repas des invités, location de téléviseurs- sont assujetties au taux normal de 20,6 %. Or, certaines maisons de retraite ont isolé dans leur prix de journée les coûts liés à la dépendance de leurs pensionnaires qui nécessitent une aide pour les actes essentiels de la vie quotidienne. Elles ont ensuite appliqué, selon leur logique, le taux de TVA réduit pour les prestations accessoires à la fourniture de logement et de nourriture, pour les personnes dépendantes. L'administration fiscale, avec une intensité variable selon les départements a, du fait de son interprétation restrictive de l'article 279 A du code général des impôts, procédé à des redressements qui ont engendré des contentieux. Toutefois, aucune décision de justice n'a encore été rendue sur ce point. Lors de la discussion du dernier collectif, en juillet 1995, à la Haute Assemblée, le Gouvernement par la voix de M. François d'Aubert, s'était engagé à faire suspendre les poursuites à l'encontre des maisons de retraite concernées. Cet article additionnel après l'article 14 ter solutionne donc de manière pérenne ce problème, ce que votre rapporteur ne peut qu'approuver. Il se doit également de noter que le coût de cette disposition est estimé à 110 millions de francs ce qui a pour conséquence de majorer les crédits pour 1996 à destination des personnes âgées de près du quart (+ 24,24 % très exactement !).

L'action de l'Etat est donc multiple et va bien au-delà des crédits budgétaires. Elle retentit sur les autres partenaires de la politique en faveur des personnes âgées, en particulier les départements.

2. Le rôle des départements : une participation financière accrue du fait notamment de la dérive de l'allocation compensatrice, dérive qui ne sera pas solutionnée dans l'immédiat avec le report du texte sur la dépendance

En effet, les dépenses d'aide sociale des départements en faveur des personnes âgées se répartissent en trois secteurs : l'allocation compensatrice pour tierce personne, l'aide sociale à l'hébergement et l'aide ménagère qui pèsent d'un poids inégal et connaissent une évolution contrastée.

Globalement, selon l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), ces dépenses représentaient 12,7 milliards de francs, soit 18,5 % du total de l'action sociale des départements en 1994 contre 21 % en 1989. 410.000 personnes de plus de 60 ans étaient concernées par ces prestations contre seulement 377.000 personnes en 1989, ceci malgré l'amélioration des montants des retraites du fait de l'accroissement des retraites complètes. Ce sont 10 % des personnes âgées de plus de 75 ans qui

prétendent à l'aide sociale départementale essentiellement du fait de l'allocation compensatrice.

Au cours des cinq dernières années, toujours selon l'ODAS, l'augmentation de la dépense d'aide sociale en direction des personnes âgées est, en effet, due pour 80 % à l'allocation compensatrice et à hauteur de 20 % à l'hébergement, alors que la dépense d'aide ménagère reste stable, du fait de l'amélioration du niveau de revenu des retraités (cf tableau ci-dessous).

Aide sociale en faveur des personnes âgées
(Evolution sur les cinq dernières années)
(France métropolitaine)

Années				
Dépenses en milliards de francs	1989	1992	1994	Variation 1992/1994
Aide à domicile	1,5	1,5	1,4	- 7 %
Aide sociale hébergement	4,5	4,9	5,3	8 %
Allocation compensatrice				+ 11 %
Total	9,5	11,7	12,7	+ 9 %

Nombre de bénéficiaires
(Evolution sur les cinq dernières années)

	1989	1992	1994	Variation 1992/1994
Aide ménagère	114.200	101.900	87.500	- 14 %
Hébergement	141.200	136.800	136.700	0 %
Allocation compensatrice	122.000	166.000	186.000	+ 12 %

L'aide à domicile concerne essentiellement l'aide ménagère. Or les bénéficiaires de celle-ci en 1994 ne sont plus que 87.500 contre 102.000 en 1992, ce qui s'explique aisément par le fait que seules les personnes âgées ayant un revenu inférieur ou égal au minimum vieillesse peuvent y prétendre et que ces dernières sont de moins en moins nombreuses (1,6 million en 1984 et seulement 1,06 million en 1993). Le taux moyen de bénéficiaires de l'aide ménagère par rapport aux titulaires du minimum vieillesse est de 9 % mais il varie fortement de 1 % à près de 30 %, selon les départements.

L'aide sociale à l'hébergement (ASH) connaît une dépense qui apparaît relativement stable depuis 1989 mais qui est la résultante de deux facteurs qui évoluent en sens inverse : la diminution du nombre des

bénéficiaires due à l'augmentation des ressources des personnes âgées ¹ et l'augmentation des prix de journée dont est responsable, notamment, l'aggravation de l'état de dépendance moyen des résidents en raison d'une entrée plus tardive et qui requiert des formes de prise en charge plus coûteuse. Globalement l'ASH concernait 137.000 personnes dont 80.000 très dépendantes pour un coût net de 5,3 milliards de francs. Mais cette quasi-stabilité des dépenses n'incline pas pour autant à conclure qu'il n'y pas de problèmes dans la mesure où n'a pas encore eu lieu une réforme de la tarification des établissements d'hébergement des personnes âgées pour tenir compte, notamment, de ce qui est du domaine de la dépendance.

Enfin, la troisième source de dépense d'aide sociale du département qui est en hausse forte depuis une dizaine d'années, est l'allocation compensatrice servie aux personnes âgées. A cet égard, le report de l'examen du projet de loi sur la dépendance, s'il s'avère parfaitement justifié eu égard à la situation financière de la protection sociale, pose problème puisque la dérive de l'ACTP n'est en rien solutionnée, que ce mécanisme reste toujours aussi attractif avec un recours sur succession qui exclut le conjoint et les descendants directs. Parallèlement, pour la vingtaine de départements qui n'acquittent pas l'ACTP en établissements et lui préfèrent le recours à l'ASH, la situation reste toujours aussi délicate, puisqu'ils seront toujours condamnés au contentieux. Quant aux départements qui ont pris part à l'expérimentation en matière de dépendance prévue à l'article 38 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, soit 11 départements plus quelques cantons d'un douzième, la Savoie, leur situation reste incertaine : l'expérimentation sera-t-elle arrêtée sans que la prestation expérimentale dépendance puisse être suivie d'une prestation au moins équivalente ou sera-t-elle prolongée pour qu'il n'y ait pas de rupture de droit ?

Sur le plan des chiffres, il faut rappeler que (cf tableau ci-après) environ 186.000 personnes âgées en 1994 bénéficiaient de l'ACTP. Ceci entraînait une dépense de 6 milliards de francs en 1994 contre 2,2 milliards de francs dix ans plus tôt. Cette dépense a, en effet, progressé à un rythme très soutenu, en particulier depuis 1989 (soit + 15 % par an de 1989 à 1992, et + 8 % en 1993). En 1994, ce rythme a été un peu moins élevé, 5 %, ce qui reste toutefois loin d'être négligeable. Toutefois, ce qui est très inquiétant, au moins pour l'année qui va venir, en l'absence de prestation d'autonomie alors que les médias ont fortement attiré l'attention du public sur la création de celle-ci, c'est que l'ACTP n'est pas perçue par l'ensemble de ses bénéficiaires potentiels dans la mesure où certaines en ignorent l'existence. Ainsi, à domicile, on estime à 50 % seulement le nombre des bénéficiaires potentiels

¹ Même si cela est à nuancer dans la mesure où dans la région parisienne le coût mensuel en établissement excède largement les revenus tirés d'une retraite tout à fait correcte.

qui la reçoivent. L'effet d'appel de la prestation d'autonomie risque donc d'avoir quelque effet qui pèsera sur les finances des départements.

**ACTP à destination des personnes de plus de 60 ans
(en montants et en nombre de bénéficiaires)**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dépenses en milliards de francs	2,2	2,3	2,6	2,8	3,1	3,5	4,0	4,6	5,3	5,7	6,0
Bénéficiaires (en milliers)	86	90	95	100	107	122	132	150	166	180	186

Source : statistiques du ministère + estimation ODAS

La hausse modérée quoiqu'encore importante de l'ACTP à destination des personnes âgées en 1994 va de pair avec un contrôle accru de l'effectivité de l'aide -trop souvent utilisée par les personnes âgées comme un complément de revenu et une source de cadeaux pour les petits enfants- de la part des départements. A cet égard, le décret du 24 janvier 1995 pris en application de l'article 59 de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, qui explicite les modalités de contrôle d'effectivité, dans la mesure où il ne permet pas véritablement celui-ci lorsque l'ACTP est accordée aux taux de 40 % à 70 %¹, n'apporte pas de véritable réponse. Certains estiment, donc, que la volonté du législateur a été méconnue dans la mesure où l'article 59 de la loi précitée disposait que « le service de l'allocation compensatrice pouvait être suspendu ou interrompu lorsqu'il était établi que son bénéficiaire ne recevait pas l'aide effective d'une tierce personne pour accomplir les actes essentiels de la vie courante ».

Par ailleurs, est intervenu un deuxième moyen de contrôle de l'ACTP, cette fois-ci en amont pour les présidents de conseils généraux, à savoir l'accroissement de leur représentation au sein des COTOREP grâce à la parution du décret du 6 mai 1995. Celui-ci donne désormais aux conseils généraux autant de représentants qu'à l'Etat, soit 6 dont 3 élus et 3 personnes qualifiées choisies par l'instance départementale.

En marge de l'aide sociale, votre rapporteur souligne comme il le fait habituellement, la difficulté d'évaluer la mise en oeuvre de la loi du 10 juillet 1989 relative à l'accueil par des particuliers, à titre onéreux, de personnes

¹ Dans la mesure où, s'appuyant sur le décret du 31 décembre 1977, le Ministère de la solidarité entre les générations estime que le Président du Conseil général n'est pas fondé à réclamer des justificatifs de salaires ou relatifs au manque à gagner. En revanche, il peut tout de même demander le nom et l'adresse des personnes apportant l'aide et les modalités de celle-ci.

âgées ou handicapées. En effet, le bilan de cette loi qui a été fourni à votre rapporteur et qui est trop succinct, ne va pas au-delà du 30 avril 1992. Étaient alors dénombrés 2.815 agréments et 2.811 demandes d'instruction. Et sur les 4.458 personnes accueillies, on distinguait 2.736 personnes âgées dont 146 très dépendantes. Toutefois, les données par département n'étaient pas disponibles. Au total, le nombre des demandes d'agrément effectuées entre 1989 et 1992 étaient faibles, 5.700 et représentaient, en fait, pour une bonne partie, la régularisation de situations antérieures. L'explication fournie par les services du ministère pour justifier cette absence d'information depuis trois ans est que les chiffres sont très difficiles à collationner compte tenu du caractère décentralisé du dispositif. Toutefois, étant donné que le projet de loi relatif à la création d'une prestation d'autonomie fait abondamment mention de l'accueil à titre onéreux, il semble nécessaire d'avoir une évaluation réelle et actualisée de la loi. D'ailleurs, cela pose un problème de compatibilité dans la mesure où la loi de 1989 prohibe l'accueil à titre onéreux par un membre de sa famille alors que le projet de loi relatif à la prestation d'autonomie lève l'interdit pour l'emploi d'une personne à domicile et permet aussi de rémunérer avec la prestation la personne accueillante. Il y a donc là une vraie question à laquelle le délai supplémentaire accordé par l'ancien report du texte devrait permettre d'apporter une solution.

3. Le rôle des communes : une action de proximité essentielle mais difficile à mesurer

En effet, par le biais des centres communaux d'action sociale, les communes effectuent 32 % de l'activité d'aide ménagère. L'aide en faveur des personnes âgées est bien entendu différente, selon la taille et les moyens dont disposent les communes. Toutefois, nombre d'entre elles, qu'elles se situent en milieu rural avec un fort taux de personnes âgées qui ont du mal à se déplacer, ou en milieu urbain très dense, assurent des actions innovantes au service des personnes âgées : port de repas, téléalarme, pédicurie à domicile. Du côté de l'hébergement, nombre de centres communaux d'action sociale gèrent nombre de résidences pour personnes âgées, avec ou sans section de cure médicale, de MAPAD (Maisons d'accueil pour personnes âgées dépendantes), de foyers-logements, de restaurants et d'ateliers de loisirs pour personnes du troisième âge.

Toutefois, eu égard au nombre de communes et à la diversité de leur politique en ce domaine, leur action, incontestable, est réellement difficile à mesurer.

B. LE RÔLE DES ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE : LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV), LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAVTS) ET LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

1. Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) : un organisme en perpétuelle mutation aussi bien sur le plan de ses missions que de ses ressources

Les deux missions attribuées à ce fonds par la loi du 22 juillet 1993 qui l'a créé, sont, d'une part, à titre permanent, le financement d'avantages vieillesse non contributifs relevant de la solidarité nationale et d'autre part, à titre exceptionnel, le remboursement du capital et des intérêts des dettes du régime général envers le Caisse des dépôts et consignations au 31 décembre 1993, prises en charge par l'Etat dans la limite de 110 milliards de francs.

Toutefois, dès l'an passé, le périmètre du Fonds a fait l'objet de deux élargissements, l'un, par la loi du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social, concernant les validations de période de chômage des bénéficiaires de l'allocation spécifique de conversion et des chômeurs non indemnisés (soit une dépense de 3,3 milliards pour le Fonds pour 1994 et autant pour les années suivantes), l'autre par la loi du 29 décembre 1994 et celle du 3 janvier 1995, visant à faire prendre en charge, par le FSV, les dispositions nouvelles relatives à la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord.

En revanche, la disposition visant à faire prendre en charge, de manière pérenne, à partir de 1995, les majorations pour enfants versées aux retraités du régime des exploitants agricoles (soit 1,8 milliards de francs) et aux fonctionnaires de l'Etat, a été censurée par le Conseil constitutionnel le 29 décembre 1994, en raison du non-respect du principe d'universalité budgétaire qui dispose que l'ensemble des recettes finance l'ensemble des dépenses. Toutefois, la même disposition, concernant, cette fois, uniquement, les majorations pour enfants versées aux retraités du régime des exploitants agricoles, mais figurant dans la loi de finances rectificative pour 1994 et disposant seulement pour 1994, n'a pas été annulée pour la bonne et simple raison que la loi de finances rectificative n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel. 1,8 milliard à ce titre a donc été mis à la charge du FSV pour 1994.

Afin de diminuer d'autant la subvention d'équilibre relative au BAPSA, le ministère de l'économie et des finances, avec une continuité dans

l'action qui force l'admiration, a souhaité de nouveau, dans le cadre du présent projet de loi de finances, faire prendre en charge par le FSV la somme de 1,8 milliard précitée entre temps devenue 1,923 milliard. Pour contourner l'éventuelle censure du Conseil constitutionnel, le Gouvernement a alors souhaité procéder en deux temps. Dans le présent projet de loi de finances, il a tout d'abord simplement inscrit le résultat financier attendu de cette opération. Ensuite, il a fait adopter un amendement¹, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale qui donne une base juridique à cette opération. Il a également supprimé du BAPSA, en charges et en recettes, le produit des bonifications pour enfants. Ainsi, la ligne 70-59 du BAPSA est réduite d'un montant de 1,943 milliard en recettes.

Sur ce point précis, le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale, M. Yves Rispat n'a pas manqué de remarquer que « l'adoption définitive de cette disposition aurait la conséquence suivante : étant transférées au FSV, les bonifications pour enfants ne seraient plus prises en compte dans la prestation de référence servant au calcul de la compensation démographique vieillesse et le montant inscrit pour celle-ci dans le projet de loi de finances pour 1996 devrait être minoré d'environ 900 millions de francs ». Ceci pose assurément un problème. Un peu plus de clarté dans les principes concernant des charges attribuées au FSV est assurément nécessaire.

Le projet de loi relatif à la prestation d'autonomie dont la Haute Assemblée avait commencé à débattre le 9 novembre 1995 faisait supporter au FSV la montée en charge de ladite prestation, c'est-à-dire le financement complémentaire à ce que versaient déjà les départements au titre de l'allocation compensatrice aux personnes âgées. Ce financement devait vraisemblablement intervenir par le biais de la CSG, soit par un élargissement du taux, soit par celui de l'assiette, soit par un mixage des deux. L'article 34 de ce texte créait, à cet effet, une troisième section à l'intérieur du FSV afin de bien individualiser ce financement. Enfin, votre commission des Affaires sociales avait adopté un amendement visant à faire financer par priorité par le Fonds la prestation d'autonomie et la prise en charge des avantages non contributifs. Ce n'était qu'en cas de solde positif que le remboursement de la dette était acquitté.

Mais le plan du 15 novembre 1995 est venu profondément bouleverser ces projets.

Tout d'abord, l'entrée en vigueur de la prestation d'autonomie à domicile a été retardée d'un an, soit au 1er janvier 1997, compte tenu des difficultés financières de la protection sociale.

¹ Notre collègue Alain Lambert, rapporteur général, avance l'hypothèse que ce procédé a été mis en oeuvre pour ménager « la pudeur » du Conseil d'Etat

Ensuite, l'intégralité de la dette accumulée en 1992 et 1993 définie fin 1993 à 110 milliards de francs, doit faire l'objet d'un transfert du FSV à une caisse d'amortissement de la dette sociale. Comme en 1994 et 1995, le FSV n'avait remboursé que les intérêts et qu'il ne devait commencer à rembourser le capital qu'à partir de 1996, c'est bien l'intégralité de la dette des années 1992 et 1993 qui sera transférée à cette caisse. Pour le Premier ministre, Alain Juppé, lors de son discours du 15 novembre 1995, il n'était pas normal que « les ressources du FSV soient amputées de 12,5 milliards de francs pour financer l'annuité de la dette des années 1992 et 1993 ». Il a estimé, à cet égard, que l'argent du FSV devait aller à de vraies dépenses de solidarité et non à l'apurement du passé, ce qui peut apparaître tout à fait logique. L'objectif de clarification qui guide cette opération ne peut être contesté. Toutefois, il semble que les mécanismes juridiques devant présider à ce transfert de la dette du FSV à la caisse d'amortissement de la dette sociale ne soient pas aisés à rédiger.

Le FSV ainsi libéré de la charge de la dette pour 1996 et les années suivantes aura donc à sa disposition 12,5 milliards de francs, ce qui lui permettra de contribuer au rééquilibrage de la branche vieillesse. Ceci prendra la forme d'un accroissement de la prise en charge par le FSV de la validation des périodes de chômage. En effet, les contributions versées par le FSV au titre de ces validations sont calculées sur des bases forfaitaires définies par décret. Le salaire de référence qui est actuellement pris en compte est de 60 % du SMIC. Il faut rappeler qu'au moment de la création du FSV, il avait été fortement question d'établir ce salaire de référence à 80 % du SMIC, mais que le Gouvernement de l'époque avait finalement décidé de le fixer à 60 % seulement au grand dam de la CNAVTS que cela privait d'autant de recettes espérées. Selon le plan du 15 novembre, ce salaire de référence sera donc accru de moitié, puisqu'il va passer de 60 % à 90 % du SMIC. Ce mécanisme pose deux types de questions : tout d'abord, sera-ce pérenne ? En effet, ce passage de 60 % à 90 % du SMIC -estimé d'un montant de 10,944 milliards arrondi à 11 milliards- est prévu pour 1996 et 1997. Mais au-delà qu'en sera-t-il ? C'est alors qu'intervient le deuxième type de questions. Avec ce mécanisme, le pouvoir réglementaire dispose d'une variable d'ajustement très importante de l'équilibre du Fonds sur laquelle le Parlement n'a aucune prise malgré les garde-fous institués par la Haute Assemblée lors de l'adoption de la loi du 22 juillet 1993. Le Président du comité de surveillance du FSV qu'est votre rapporteur ne peut manquer d'attirer l'attention de votre commission sur ce point.

A côté de cette nouvelle dépense, le FSV enregistre une nouvelle recette : un prélèvement de 6 % à la charge des entreprises, assis sur la part patronale des contrats complémentaires de prévoyance et de maladie souscrits auprès des sociétés d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance complémentaire. En effet, ce type de versement des entreprises au profit de

leurs salariés est totalement exonéré de cotisations sociales, dans la limite de 85 % du plafond de la sécurité sociale. Les primes versées annuellement au titre de ces contrats sont estimées à 52 milliards de francs dont 25 milliards pour l'assurance maladie complémentaire et 27 milliards de francs pour l'assurance complémentaire prévoyance.

Or, cette exonération aboutit à créer une inégalité entre les salariés pour lesquels leur entreprise souscrit un contrat collectif et ceux qui ne bénéficient pas de cela et ne peuvent que souscrire des compléments de couverture sociale facultatifs, assujettis à des prélèvements sociaux et fiscaux. De plus, ces contrats collectifs sont, semble-t-il, facteurs de surconsommation médicale.

Afin de rendre, pour ces deux raisons, ce dispositif moins attractif, le plan du 15 novembre propose donc d'instituer un prélèvement de 6 % sur les primes d'assurance de groupe. Cette mesure que l'on ne peut guère contester, devrait apporter une recette supplémentaire au FSV de 2,5 milliards de francs à la fois pour 1996 et pour 1997. Toutefois, on peut également s'interroger sur la pérennité d'une telle disposition. Il faudrait, à cet égard, modifier les recettes du FSV, dans le cadre d'un texte législatif ou prévoir ce type de disposition dans la loi d'habilitation.

La situation du FSV, sur le plan financier, est donc relativement fluctuante. Il faut également ajouter, compte tenu de la variation de ses recettes et de ses dépenses, et eu égard au fait qu'il est extrêmement dépendant pour sa situation financière de la conjoncture économique, que les estimations que l'on pourra donner seront, par hypothèse, extrêmement fragiles.

Situation financière du Fonds de solidarité vieillesse

(estimations de votre rapporteur)

(en milliards de francs)

	1994	1995	1996
Ressources :	63,665	65,860	70,575
CSG	48,484	50,540	52,685
Taxe sur les boissons	15,097	15,2	15,3
Produits financiers	0,084	0,12	0,09
Prélèvement sur les primes d'assurance de groupe			2,5 ⁽¹⁾
Emplois	62,724	64,004	69,196
Prestations prises en charge :	34,842	33,015	35,426
Minimum vieillesse	18,141	17,545	17,290
Allocation spéciale	1,982	1,937	1,898
Majoration de pension (enfants et conjointes)	14,719	13,533	14,295 + 1,943 ⁽²⁾
Cotisations prises en charge :	20,769	23,860	33,419
Chômage et service militaire	20,769	23,776	22,264 + 10,944 ⁽³⁾
AFN	0	0,084	0,211
Remboursement prêt à l'Etat	6,787	6,787	0 ⁽⁴⁾
Frais d'assiette	0,318	0,33	0,342
Fiscalité des placements	0,008	0,012	0,009
Solde (ressources-emplois)	0,941	1,856	1,379
Solde cumulé	0,941	2,798	4,176

(1) Prélèvement de 6 % sur les primes pour contrats collectifs

(2) majoration pour enfants des exploitants agricoles

(3) passage de la prise en charge de 60 % à 90 % du SMIC

(4) conséquence du transfert de la dette

Sur le tableau ci-dessus établi par votre rapporteur et qu'il faut prendre évidemment avec beaucoup de prudence, d'une prévision de déficit de 783 millions¹ en 1996, le FSV passerait à un excédent de 1,379 milliards, et à un excédent cumulé de 4,176 milliards.

2. L'action de la CNAVTS : résultats de la réforme des retraites et continuité de la politique de maintien à domicile

La situation financière de la CNAVTS a été quelque peu modifiée par l'intervention au cours de cette année d'un certain nombre de décisions gouvernementales.

En effet, du côté des recettes, la CNAVTS devrait enregistrer 6,7 milliards de francs supplémentaires en année pleine, du fait de la

¹ Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 1995.

suppression, à partir du 1er septembre 1995, de la remise forfaitaire de 42 francs sur les cotisations vieillesse consentie lors de la création de la CSG. Cela devrait rapporter à la branche, en 1995, environ 1,7 milliard.

Du côté des dépenses, on peut rappeler qu'en 1995, les pensions ont bénéficié d'une revalorisation de 1,2 % au 1er janvier 1995 et d'une nouvelle revalorisation exceptionnelle de 0,5 % au 1er juillet 1995 qui doit coûter 1,5 milliard en année pleine. Compte tenu de ces deux revalorisations, la progression des pensions en moyenne annuelle a été de 1,48 %.

En 1996, si l'amendement « Chamard » avait été appliqué, la revalorisation des pensions aurait dû être composée de trois éléments : la revalorisation de 2,1 % égale à l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac figurant dans le rapport économique et financier, la remise à niveau positive (+ 0,1 %) qui provient de l'écart entre l'indice prévisionnel des prix hors tabac ayant servi à déterminer la revalorisation au 1er janvier 1995 et l'indice actuellement disponible et le reversement aux retraités correspondant à cet écart. En moyenne annuelle, la revalorisation aurait donc dû atteindre en 1996, 2,45 %.

Toutefois, le plan du 15 novembre 1995 a limité cette hausse à 2,1 %, ce qui devrait économiser à la branche 500 millions de francs en 1996 et 300 millions en 1997. Il faudra, toutefois, dans la mesure où l'on n'applique pas le contenu de « l'amendement Chamard »¹, que la loi d'habilitation précise ce point.

Parallèlement, il est patent, compte tenu de la situation de la protection sociale, que l'ajustement éventuel des pensions figurant à l'alinéa II de l'article 5 de la loi du 22 juillet 1993, fixé en fonction de la situation économique générale et des perspectives financières des régimes d'assurance vieillesse concernés, afin de faire participer les retraités au progrès de l'économie, semble difficile à proposer.

Par ailleurs, il faut noter que la réforme des retraites est lente à faire sentir ses effets sur le plan financier.

¹ figurant dans la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale

Situation de la branche vieillesse

(en milliards de francs)

	1993 valeur absolue	%	1994 valeur absolue	%	1995 valeur absolue	%	1996 valeur absolue	%
Recettes totales	277,048	- 1	313,279	+ 13,1	329,441	+ 5,2	347,966 + 10,944(1)	+ 5,6
Dépenses totales	316,504	+ 6,3	326,053	+ 3,0	344,187	+ 5,6	362,343 - 0,5 ⁽¹⁾	+ 5,3
Solde	- 39,456		- 12,774		- 14,746		- 14,377 + 11,444(1) - 2,933(1)	

(1) Effets attendus du plan du 15 novembre 1995

Compte tenu des effets du plan du 15 novembre 1995 (cf. tableau), le déficit de la branche vieillesse serait réduit considérablement, puisqu'il passerait de 14,377 milliards de francs à 2,933 milliards de francs en 1996.

- La réforme des retraites entre progressivement en application

Sur ce point, votre rapporteur souhaite, tout d'abord, faire une remarque. Le taux d'activité des plus de 55 ans devient de plus en plus faible. Aussi, l'expression partir à la retraite est-elle de moins en moins exacte malgré l'allongement progressif de la durée de cotisation. Ainsi, en 1994, lorsqu'elles demandaient la liquidation de leur pension, seulement 34 % des personnes concernées étaient encore en activité. Les 66 % restants se ventilaient entre préretraités, chômeurs ou retirés de la vie active.

Quant aux effets de la réforme des retraites en 1994, ils sont presque uniquement dûs à l'allongement de la période de référence pour le calcul du salaire annuel moyen (11 ans au lieu de 10 ans). Mais même cela a eu un faible impact. 96,28 % des assurés de la génération 1934 qui ont fait liquider une pension normale au cours du premier semestre 1994 ont eu un taux inchangé par la réforme. Seuls 3,72 % ont eu un taux minoré. 0,81 % seulement de cette population semble avoir ajourné sa date de départ en retraite du fait de l'allongement de la durée d'assurance requise.

Ce faible impact s'explique par le fait qu'une large proportion de personnes part à la retraite avec un nombre de trimestres supérieur aux 160 trimestres qui seront requis seulement en 2003 et ce dès soixante ans. Deux tiers des hommes, exactement 62,80 % et 32,76 % des femmes ont, en effet, en 1991 liquidé leur pension avec quarante ans et plus de durée d'activité tous régimes confondus. 89,5 % des pensions normales attribuées au cours du premier trimestre 1994 à des assurés de la génération 1934 concernaient une carrière égale ou supérieure à 151 trimestres.

Financièrement les effets de la réforme des retraites s'établissaient comme suit, selon le rapport d'actualisation du Livre blanc, si l'on conserve toutefois l'indexation sur les prix.

	1994	1995	2000	2005	2010	2015
Economies induites par l'allongement de la durée d'assurance (150 à 160 trimestres) et la réforme du mode de calcul du salaire annuel moyen (10 à 25 ans) (en milliards de francs - 1993)	0,1	0,4	4,2	12	27,8	42,9
Effet des deux mesures en pourcentage de la masse des prestations		0,1 %	1,3 %	3,1 %	5,7 %	7,2 %
. Mesure SAM			0,7 %	1,9 %	4,0 %	6,0 %
. Mesure durée d'assurance			0,6 %	1,2 %	1,7 %	1,2 %

Ce rapport conclut d'ailleurs qu'à l'horizon 2015, la question du financement de la branche retraite du régime général se posera à nouveau.

A cet horizon justement, la CNAVTS a réalisé en 1995, dans le cadre de sa publication « retraite et société, réfléchir la retraite », une étude intitulée : « quelles retraites pour les salariés du secteur privé d'ici à 2015 ? l'étude de six carrières de référence ». Les conclusions de celle-ci sont éclairantes.

Tout d'abord, les taux de remplacement bruts dont sont susceptibles de bénéficier les salariés ayant connu une carrière complète régulière et prenant leur retraite à partir de 1994 sont appelés, pour les générations plus jeunes, à diminuer assez sensiblement pour les hommes et à progresser légèrement pour les femmes. Mais il faut préciser toutefois que les taux de remplacement actuels sont relativement importants : entre 68 % et 72 % pour le taux brut et 82 % à 86 % pour le taux net. De plus, une évolution à la baisse des taux de remplacement ne signifie ni baisse ni même stagnation en francs constants des pensions. De plus, si l'on raisonne, non plus au niveau d'un assuré pris isolément, mais au niveau d'un ménage, on s'aperçoit que

l'augmentation légère du taux de remplacement dont sont susceptibles de bénéficier les femmes, semble être tout à fait de nature à corriger, au moins en partie, l'évolution en sens inverse affectant les carrières masculines.

Ainsi, selon cette étude, une retraite du régime général, à l'horizon 2015, sera certes moins intéressante que maintenant. Toutefois, elle permettra tout de même à la génération 1955 qui prendra sa retraite en 2015 de récupérer ses cotisations au bout de douze ans de retraite.

- La politique d'aide au maintien à domicile des personnes âgées de la CNAVTS

Elle reste, en montants, centrée autour de l'aide ménagère, même si la prestation de garde à domicile, l'aide à l'amélioration de l'habitat, l'aide aux vacances et les actions innovantes pour les grands dépendants drainent des sommes non négligeables (cf. tableaux ci-après). Il faut préciser que la CNAVTS finance ces actions sur son fonds national d'action sociale aux personnes âgées (FNASPA) qui s'élevait à 2,945 milliards de francs en 1994. Mais, bien sûr, d'autres caisses de retraite sur leur fonds d'action sociale facultatif financent des actions en faveur des personnes âgées, notamment des heures d'aide ménagère (cf. tableaux ci-après).

Bilan de l'aide ménagère servie par la CNAV sur dix ans

ANNEES	NOMBRE DE BENEFICIAIRES	NOMBRE D'HEURES	DEPENSES
1985	261.065	28.624.443	1.323.072.735
1986	271.699	28.547.266	1.319.444.679
1987	270.438	27.619.965	1.367.890.790
1988	284.316	28.458.552	1.434.433.586
1989	292.905	28.882.662	1.484.626.507
1990	301.077	29.704.398	1.575.556.874
1991	307.062	31.141.968	1.719.836.388
1992	317.826	32.127.984	1.864.429.389
1993	321.973	33.051.231	1.957.035.237
1994	331.035	33.921.329	1.995.140.736
Taux de progression	+26,80%	+18,50%	+50,80%

TABLEAU AIDE MENAGERE

CAISSES	1993				1994		
	DEPENSES	BENEFICIAIRES	BENEFICIAIRES/PENSIONNES	NOMBRE D'HEURES	DEPENSES	BENEFICIAIRES	BENEFICIAIRES/PENSIONNES
C.N.A.V.T.S.	1.979.846.886	321.973	4,17%	33.430.519	1.995.140.736	331.035	4,17%
AIDE SOCIALE	1.406.000.000* (dép. brutes)	100.600*	-	N.D.	ND	ND	N.D.
ORGANIC	227.485.919	26.035	ND	3.445.077	235.737.643	26.029	2,9%
CAISSE DES MINES	125.014.969	15.577	ND	2.261.737	ND	ND	N.D.
S.N.C.F.	67.690.000	12.260	3,43%	1.133.249	65.159.000	11.859	3,43%
MUT. SOCIALE AGRICOLE	248.164.321	57.445	ND	5.481.275	ND	ND	N.D.
CANCAVA	142.634.899	19.356	4,7%	3.052.929	142.634.899	19.356	4,7%
A.R.R.C.O.	195.861.294	chiffre similaire CNAVTS	ND	3.608.053	ND	ND	N.D.
MUTUALITE FONCTION PUBLIQUE	276.250.000	35.764	2,2%	8.066.656	ND	ND	N.D.

CNAVTS : DEPENSES D'AIDES INDIVIDUELLES

AIDES INDIVIDUELLES	Aide ménagère et formes annexes	Aide à l'amélioration de l'Habitat	Secours, dons aux centenaires	Aide aux vacances	Actions innovantes pour les grands dépendants
1988	1.449.495.422F	97.434.431F	5.399.502F	35.516.097F	(1)
1989	1.503.544.379F	113.892.802F	4.069.658F	36.159.947F	(1)
1990	1.596.220.533F	114.965.342F	4.456.062F	37.132.900F	28.168
1991	1.739.489.319F	124.431.387F	4.809.252F	39.859.203F	24.470
1992	1.886.936.206F	133.325.472F	9.635.597F	40.631.804F	17.305
1993	1.983.526.142F	129.913.246F	8.432.166F	38.096.681F	19.368
1994	1.972.338.298F	128.788.879F	7.639.246F	35.247.532F	17.957

Source CNAVTS

Chiffres concernant la métropole

(1): Le poste "action innovante (2,8MF en 1988 et 3,8MF en 1989) est ici intégré en 1990 au poste "actions innovantes pour les grands dépendants". Il ne l'a été qu'en 19

Le report de la prestation d'autonomie pose un problème à la CNAVTS dans la mesure où certaines de ses prestations -comme la prestation de garde à domicile- avaient été créées pour suppléer l'absence d'une telle prestation et où elle comptait bien procéder à une refonte globale de son système d'aide avec une meilleure articulation entre ces différentes prestations.

La prestation de garde à domicile créée en 1992, et qui n'a pas encore trouvé de formule stable, semble donc en sursis. En 1994, elle a bénéficié à 38.658 personnes et s'élevait en moyenne à 2.259 francs. La dépense globale s'est élevée à 87 millions de francs alors que les crédits prévus étaient de 240 millions de francs... L'ORGANIC, la CANCAVA et la Caisse autonome de sécurité sociale dans les Mines ont mis en oeuvre une prestation du même type.

En ce qui concerne l'aide ménagère, la CNAVTS finance 40 % du total des heures. Les CRAM signent des conventions pour ce faire avec les organismes gestionnaires sous forme d'un contrat d'activité annuel.

En 1993, un plan triennal a été établi. Celui-ci prévoyait une progression de 2 % par an du volume des heures d'aide ménagère. Il devait renforcer l'aide aux plus dépendants et poursuivre la politique de rééquilibrage des dotations entre les caisses régionales en fonction du taux de leur population âgée de plus de 75 ans. Le report de la prestation d'autonomie oblige également à un statu quo dans ce domaine, alors que la création d'une telle prestation aurait conduit la CNAVTS à repenser ce dispositif.

Actuellement, les communes non couvertes par un service d'aide ménagère ne sont plus que 741.

En 1994, 331.035 personnes ont bénéficié de 33.921.329 heures, DOM y compris, ce qui est tout à fait considérable. Les plus de 75 ans représentaient 70,53 % des personnes aidées. En temps d'aide, 75,03 % des personnes bénéficiaient de moins de seize heures par mois, 21,09 % avaient droit à entre seize et trente heures, enfin seulement 3,71 % des retraités du régime général avaient obtenu plus de 30 heures.

A côté de la multiplicité des actions de la CNAVTS, le rôle de la CNAMTS n'est pas moins à souligner.

3. Le rôle de la CNAMTS : le besoin croissant des lits de cure médicale et la nécessaire réforme de la tarification.

Son rôle de financeur des soins dans le domaine des services de soins de longue durée qui comportent près de 77.000 places, des hôpitaux psychiatriques, de création de sections de cure médicale ou de services de soins à domicile (SSAD), est tout à fait important. Il s'accroît dans la mesure où l'âge d'entrée des personnes âgées en établissements s'élève parallèlement : 83 ans contre 80 ans en 1977. La durée de séjour de la majorité des résidents est de moins de quatre ans. Compte tenu de cette évolution, les établissements sont de plus en plus médicalisés : entre 1986 et 1995, le nombre de places de sections de cure médicale est passé de près de 66.000 à plus de 1.320.000.

Le plan pluriannuel (1991-1993) a permis globalement la création de 43.500 places médicalisées, dont près de 10.000 places de services de soins à domicile, un peu plus de 25.000 places de sections de cure médicale (SCM), 5.400 places de services de soins de longue durée (SSLD) dans le cadre de la transformation juridique des hospices et 3.000 places de services de soins infirmiers à domicile. Fin 1994, la CNAMTS recensait 54.470 places de service de soins à domicile, 129.288 places de sections de cure médicale et 226.966 places de soins courants. Toutefois, et votre rapporteur l'a souligné à plusieurs reprises dans le cadre du projet de loi portant création d'une prestation d'autonomie, il existait 17.881 places autorisées par les CROSS et non financées par manque de crédits dont (cf. tableau ci-dessous), 13.475 places de sections de cure médicale et 4.406 places de services de soins à domicile. Il faut ajouter également qu'il existe une certaine disparité, pour ne pas dire une disparité certaine, selon les départements, en matière d'équipement dans ce domaine.

Nombre de places non financées en août 1995
(sections de cure médicale et services de soins à domicile)

	Section de cure médicale	Services de soins à domicile	TOTAL
Places autorisées sous réserve de financement ⁽¹⁾	7.287	2.586	9.873
Places autorisées sans délivrance de soins ⁽²⁾	6.188	1.820	8.008
Places autorisées non financées	13.475	4.406	17.881

(1) L'autorisation de création est formellement précisée dans l'arrêté, ce qui engage l'Etat à financer les places créées sous peine de contentieux. Ces places doivent être financées car l'Etat s'est engagé à les installer.

(2) La demande de création est autorisée mais l'autorisation de dispenser des soins remboursables aux assurés sociaux est refusée pour le motif d'une insuffisance de crédits.

Se pose plus que jamais, à cet égard, le problème de l'inadéquation des forfaits-soins qui sont multiples comme les structures précitées -forfaits soins dans les unités de soins de longue durée, forfait de section de cure médicale, forfait de soins courants, forfait annuel pour les services de soins infirmiers à domicile. Ce point a été maintes fois soulevé en commission : la question des coûts afférents à la dépendance et au nursing des personnes âgées n'est pas traitée. En effet, ces forfaits alloués sont fonction du statut juridique des établissements (sanitaires et médico-sociaux) et ne tiennent pas véritablement compte de la nature des soins prodigués et de l'état de santé de la population accueillie. Cette situation implique une réforme de la tarification que votre commission a appelée de ses vœux mais qui ne doit pas se traduire par un désengagement de l'assurance maladie et un transfert de charges pesant sur les départements.

Une étude diligentée par le Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, en 1994, sur dix-neuf établissements pour personnes âgées dans sept départements, en prévision d'une future réforme de la tarification a permis de ventiler les coûts entre les différentes prestations définies : « gîte et couvert » « surcoût hôtelier, lié à la dépendance domestique et sociale », « soins de base et relationnels » et « thérapeutique et surveillance médicale et paramédicale », selon le groupe d'iso-ressources d'appartenance.

Ces résultats vont être complétés par une étude portant sur un échantillon plus important, placé sous l'autorité d'une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des Affaires sociales. Selon les informations fournies à votre rapporteur, ce n'est qu'ensuite que s'engagera une grande concertation entre le Gouvernement, les organismes concernés et les départements. Il ne faut pas oublier que votre commission avait souhaité lier l'entrée en vigueur d'une prestation d'autonomie en établissement avec l'intervention de la réforme de la tarification des structures d'hébergement pour personnes âgées dans un délai d'un an, soit au 1er janvier 1997. Lors de sa déclaration du 15 novembre 1995, M. Alain Juppé, Premier ministre, a acquiescé à cette proposition.

Par ailleurs, concernant la question du placement indû de personnes âgées en établissements psychiatriques parce que l'assurance maladie assure l'intégralité de la prise en charge, un rapport de l'IGAS de 1994 montre que le nombre de ces personnes placées a fortement diminué, passant de 25.179 en 1982 à 10.566 en 1993. Cette évolution semble être le résultat d'une diminution de plus de 40.000 lits d'hospitalisation et d'une diversification des modes de soins avec un accroissement de l'équipement extra-hospitalier des secteurs. Ce rapport conclut alors au caractère inopportun d'un forfait d'hébergement en psychiatrie et la nécessité d'une réforme de la prise en charge des personnes âgées dépendantes avec, en particulier, la création de

secteur de géronto-psychiatrie et de lits de psycho-gériatrie aiguë dans les centres hospitaliers généraux.

Après cette longue partie sur le rôle des différents acteurs en matière de politique en faveur des personnes âgées, votre rapporteur, dans une partie beaucoup plus brève, souhaite rappeler les caractéristiques du plan du 15 novembre 1995 au regard des personnes âgées et des retraités et souhaite livrer ses propres réflexions sur un certain nombre de points.

TITRE II

LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE POLITIQUE EN FAVEUR DES PERSONNES ÂGÉES

A. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PERSONNES ÂGÉES DANS LE PLAN DU 15 NOVEMBRE 1995

Votre rapporteur ne détaillera pas à nouveau les mesures concernant le Fonds de solidarité vieillesse dans la mesure où il l'a déjà fait dans la partie relative à ce dernier. Ses remarques concerneront donc trois points, la branche vieillesse et le problème de la retraite dans les régimes spéciaux, la cotisation maladie des retraités et la création d'un fonds d'épargne-retraite.

1. La branche retraite et le problème de la retraite dans les régimes spéciaux

a) La branche retraite

Cette dernière va bénéficier de la part du FSV, au moins pour 1996 et 1997, d'un abondement de 10,944 milliards de francs arrondis à 11 milliards qui correspondent à l'accroissement du taux forfaitaire de prise en charge des cotisations au titre du chômage. Le taux passera ainsi de 60 % du SMIC à 90 % du SMIC. Cette possibilité et le montant que cela représente démontrent bien l'ampleur de la variable d'ajustement à la disposition du Gouvernement. Parallèlement, la branche vieillesse économisera environ 500 millions de francs en 1996, et 300 millions de francs en 1997, en revalorisant pour solde de tout compte les pensions de retraite de 2,1 % au 1er janvier 1996. Le mécanisme de l'amendement Chamard institué par la loi du 22 juillet 1993 n'entrera donc pas véritablement en application l'année prochaine. Il aurait supposé un rattrapage en masse et en niveau de 0,1 %.

Enfin, le plan du 15 novembre 1995 propose une mesure d'équité qui permettra également d'économiser 7 à 10 milliards en rythme de croisière, l'harmonisation des prises en compte des durées d'activité dans le calcul de la pension de retraite. Une telle disposition avait déjà été envisagée par le Livre blanc sur les retraites sans avoir été retenue.

En effet, les différences de modalités de calcul des pensions du régime général et des régimes des artisans, des commerçants et des salariés agricoles, c'est-à-dire des régimes alignés conduisent à ce que la retraite d'un salarié qui a droit au taux plein soit différente selon qu'il a accompli sa carrière en étant affilié à un seul régime (monopensionné) ou à plusieurs régimes (polypensionné). Car la durée limite pour être prise en compte dans le régime général est de 150 trimestres et cette limite s'apprécie pour chacun des régimes, sans liaison entre ceux-ci. Cela permet, en fait, aux polypensionnés de pouvoir bénéficier d'une pension calculée sur une période supérieure aux 150 trimestres. Les droits à pension des polypensionnés seront donc alignés sur ceux des monopensionnés. Le plan du 15 novembre 1995 prévoit que, dès 1996, cette disposition permettra d'économiser 200 millions de francs et 500 millions en 1997.

Si votre rapporteur est en parfait accord sur le principe de l'adoption de cette mesure, il reste quelque peu dubitatif face à l'économie réalisée dès 1996. Cela lui paraît quelque peu prématuré dans la mesure où les différentes caisses devront rapidement apprendre à travailler ensemble, ce qui n'est pas évident, et à échanger les informations.

Mesures d'effet immédiat pour la branche retraite

(Source : dossier de presse accompagnant le plan du 15 novembre 1995)

	1995	1996	1997
Déficit tendanciel (hors charges d'intérêt) en milliards de francs	- 13,8	- 12,7	- 11,5

	1996	1997
Mesures d'équité sur les pensions de vieillesse dont :	0,7	0,8
- revalorisation des pensions à 2,1 % en 1996	0,5	0,3
- harmonisation des prises en compte de durées d'activité	0,2	0,5

Mesures de gestion (en milliards de francs)	1996	1997
Contribution du Fonds de solidarité vieillesse	11	11

	1996	1997
Solde après l'effet des mesures	- 1	+ 0,3

Même si les chiffres du déficit initial ne sont pas les mêmes que ceux de la commission des comptes de la sécurité sociale, le déficit sera considérablement réduit du fait de l'intervention de ces nouvelles mesures.

b) Le problème de la retraite des régimes spéciaux

Votre rapporteur ayant toujours souhaité, depuis qu'il a en charge la question des personnes âgées, une clarification de la situation des régimes spéciaux, il ne peut donc que se féliciter des décisions courageuses qui ont été prises. Il faut rappeler, en effet, que nombre de ces régimes connaissent des situations démographiques préoccupantes. De plus, concernant les fonctionnaires de l'Etat, la commission des comptes de la sécurité sociale se plaint régulièrement du manque de clarté dans le régime des cotisations de ceux-ci (problème des cotisations fictives).

Le Gouvernement a donc décidé d'instituer une commission¹ chargée dans un délai de quatre mois de préciser les modalités de création d'une caisse autonome des fonctionnaires afin que soit isolé l'effort de l'Etat et de ses fonctionnaires en matière de retraite. Cette commission devra également définir les mesures nécessaires à assurer l'équilibre de ces régimes et en particulier « les conditions dans lesquelles devrait être portée, le cas échéant, de 37,5 ans à 40 ans la durée nécessaire de cotisation pour obtenir une pension à taux plein ». A cet égard, vu l'immensité du chantier, l'allongement de la durée des cotisations n'étant qu'un élément, et les difficultés sociales que cela soulève, le délai de quatre mois semble un peu optimiste à votre rapporteur.

Votre commission a souhaité rappeler à propos du délicat problème de la réforme des régimes spéciaux tout l'intérêt de la suggestion faite par nombre de syndicats d'instaurer un système de retraite par point.

2. L'accroissement de la cotisation maladie des retraités

C'est un fait, les personnes âgées ont une consommation médicale bien supérieure à celle de l'ensemble de la population. Il faut, en effet, remarquer que les personnes âgées de 60 ans et plus qui représentent 19,9 % de la population ont une consommation médicale égale à 42,2 % du total de celle-ci. Or, elles ont un taux de cotisation maladie bien inférieur à celui des actifs (1,4 % de la retraite de base et 2,4 % de la retraite complémentaire, contre 6,8 % pour les actifs. La question est ancienne et avait été fortement évoquée pour trouver une source de financement à la prestation dépendance lorsque Mme Veil était en charge du dossier.

¹ Celle-ci sera présidée par M. Dominique Le Vert, Conseiller d'Etat et ancien directeur de Cabinet de Mme Simone Veil.

De plus, les retraités non imposables qui représentent tout de même encore 58 % de l'ensemble des retraités ne supportent aucune contribution de ce type. Il s'agit donc aux retraités imposables de se rapprocher de la contribution des actifs et non de la rejoindre, puisqu'ils ne bénéficient pas de prestations en espèces. Leur cotisation maladie sera donc relevée de 1,2 point en 1996 et de 1,2 point également en 1997. Le rendement de cette disposition devrait être élevé mais votre rapporteur ne dispose pas de la ventilation entre les chômeurs qui seront également concernés par cette mesure et les retraités.

3. La création de fonds d'épargne-retraite

Votre commission qui avait approuvé, dans sa majorité, le principe de la proposition de loi relative à l'instauration de fonds de pension déposée par notre collègue Philippe Marini ne peut que se féliciter que la question soit enfin abordée, sans remettre en cause le principe de la répartition qui doit rester le socle intangible de notre système de retraite.

Le Gouvernement s'est donc engagé à organiser une discussion commune des propositions de loi déposées sur le bureau des deux Assemblées et du projet qu'il est en train de finir d'élaborer. Ainsi que l'a déclaré M. Alain Juppé, Premier ministre, le 15 novembre 1995, « au-delà des régimes de base et des régimes complémentaires et pour préparer l'avenir, la constitution d'une épargne-retraite sera favorisée ». Comme cela est logique, une telle initiative nécessitera des dispositions fiscales attractives et cohérentes avec le contenu de la réforme des prélèvements obligatoires que le Gouvernement doit proposer au Parlement dès janvier 1996.

Cet aspect complète les diverses dispositions à l'égard des personnes âgées et des retraités. Sous cet angle, votre rapporteur ne souhaitait pas ici porter un regard sur l'ensemble, le plan du 15 novembre 1995 apparaît d'une grande cohérence et d'une grande ampleur.

B. LES RÉFLEXIONS DE VOTRE RAPPORTEUR À LA SUITE DU REPORT DE L'EXAMEN DU TEXTE SUR LA DÉPENDANCE

1. Votre rapporteur souhaite réaffirmer les principes qui ont guidé son analyse du texte et demande des dispositions transitoires concernant l'allocation compensatrice

a) Votre rapporteur souhaite réaffirmer les principes qui ont guidé son analyse du texte...

Votre rapporteur a, tout d'abord, veillé à préserver les équilibres financiers de l'Etat comme l'avenir des départements. Le report de ce texte prouve à l'évidence la justesse de son analyse. Il apparaissait difficile de créer une nouvelle prestation, si justifiée soit-elle, dans un contexte financier extrêmement difficile pour la protection sociale. Votre rapporteur a également approuvé le choix des départements comme collectivité devant servir et gérer cette nouvelle prestation dans la mesure où ils sont les mieux à même de mettre en oeuvre un dispositif de proximité. Par ailleurs, dans la mesure où ils assurent le financement de l'allocation compensatrice à destination des personnes âgées, il apparaîtrait difficile de leur retirer celui-ci pour le confier à des organismes de sécurité sociale. De plus, le choix à l'intérieur de la sécurité sociale entre la caisse nationale d'assurance maladie et la caisse nationale d'assurance vieillesse, pour gérer une prestation dépendance, apparaîtrait délicat à opérer.

Votre rapporteur avait également souhaité apporter des garanties financières aux départements pour le financement de la part complémentaire assumée par le Fonds de solidarité vieillesse. A cet égard, le plan du 15 novembre a apporté certains éclaircissements sur le financement de la future prestation sans toutefois, que toutes les précisions soient apportées. Ainsi, le FSV, comme votre rapporteur l'a déjà explicité, sera libéré de l'apurement de la dette des régimes de sécurité sociale contractée avant le 31 décembre 1993. Par ailleurs, dans le dossier de presse accompagnant le plan du 15 novembre 1995, il est mentionné que « le FSV se verra affecter des ressources nouvelles permettant de financer dès 1997 la part de la prestation d'autonomie relevant de la solidarité nationale ».

Votre rapporteur a pensé que ces garanties seraient mieux apportées aux départements si le système proposé n'était qu'un dispositif transitoire, n'engageant pas l'avenir et permettant de faire le point sur l'évolution de la montée en charge. C'est pourquoi il a posé le principe d'une « loi de basculement » de trois ans qui permettrait de passer d'un système mauvais qui

a permis la dérive de l'allocation compensatrice à un nouveau système plus efficace.

Parallèlement, étant donné que ce n'était qu'une loi de basculement, il semblait opportun à votre rapporteur de conserver le plus possible les dispositions relatives à l'aide sociale pour simplifier la gestion des départements (département du domicile de secours au lieu du département de résidence, règles de l'aide sociale concernant les étrangers...).

Votre rapporteur, approuvé en cela fortement par votre commission, avait également souhaité lier l'intervention de la prestation en établissement à la mise en oeuvre d'une loi sur la réforme de la tarification des structures d'hébergement à destination des personnes âgées. Le délai d'un an proposé par votre commission a d'ailleurs été finalement accepté par le Gouvernement puisque lors de la présentation du plan du 15 novembre 1995, le Premier ministre a déclaré que la prestation d'autonomie serait mise en oeuvre en même temps à domicile et en établissement, au 1er janvier 1997.

Un autre principe important qui a guidé l'analyse de votre rapporteur, et qui a été souligné à nouveau par votre commission, est l'affirmation du rôle du département en tant que coordinateur de la politique en faveur des personnes âgées. Cela a conduit votre rapporteur à proposer un principe de conventionnement obligatoire entre les départements et les caisses de sécurité sociale non pas pour remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales, mais pour dissuader les organismes de sécurité sociale de désengager. Ce qui a été dit précédemment à propos de la CNAVTS confirme la réalité de ce risque.

Enfin, constatant que, par le biais du contingent communal d'action sociale, les communes seraient sollicitées financièrement pour cette prestation d'autonomie, votre rapporteur a souhaité leur offrir un droit de regard sur l'examen des dossiers.

Votre rapporteur souhaite donc conserver les lignes de force qui ont conduit son analyse du texte pour le futur examen des articles de ce dernier. Il faut, en effet, rappeler que l'examen de ce texte à la Haute Assemblée a été arrêté le 9 novembre 1995 après la discussion générale.

b) ... et demande des dispositions transitoires concernant l'allocation compensatrice

En effet, le report de l'examen du texte sur la prestation d'autonomie laisse entier le problème de la dérive de l'allocation compensatrice et celui de son non-paiement en établissement de la part d'une vingtaine de départements. Ceux-ci continueront d'être condamnés par la juridiction

administrative, ce qui, on le conçoit, n'est guère satisfaisant. Par ailleurs, subsiste le problème du non-financement des lits de cure médicale pourtant autorisés par les CROSS et qui finit par peser sur les départements.

Votre rapporteur suggère donc de prévoir des dispositions transitoires visant à solutionner ces problèmes. En effet, même si leur intervention a été un élément positif, les deux décrets, du 24 janvier 1995, relatifs à l'effectivité de l'aide et du 6 mai 1995 concernant la composition des COTOREP, n'ont pas résolu toutes les difficultés.

Votre commission, à cet égard, a souhaité le dépôt d'un amendement sur la deuxième partie de la loi de finances visant à renforcer le dispositif du contrôle de l'effectivité de l'aide et l'engagement de la part du ministre en charge du dossier que les places de cure médicale non encore financées le soient prochainement.

2. Selon votre rapporteur, il semble également nécessaire de prolonger les expérimentations

En effet, ces expérimentations dont le principe a été introduit dans la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale à l'initiative de votre commission des Affaires sociales, n'ont pas pu réellement donner leur pleine mesure et apporter tous les enseignements que l'on aurait été en droit d'attendre. Réalisées dans onze départements, et quelques cantons d'un douzième, la Savoie, elles n'ont été véritablement effectives qu'à partir de la signature des conventions précisant leurs modalités, soit le mois de mars 1995, alors qu'elles devaient entrer en vigueur le 1er janvier 1995. L'annonce d'un projet de loi sur la prestation d'autonomie en mai 1995 a quelque peu démobilisé l'ensemble des acteurs alors même que celle des modalités dudit projet en septembre a plutôt provoqué un accroissement des demandes relatives à la prestation expérimentale dépendance. Mais globalement, en partie du fait de l'annonce d'un projet de loi sans attendre les résultats de l'expérimentation en cours, la montée en charge du dispositif a été assez lente. De plus, l'annonce du projet de loi a également bouleversé le calendrier d'évaluation des expérimentations puisque l'étude sur ce point demandée au CREDOC a été effectuée en août 1995 alors qu'elle aurait dû être effectuée en fin d'année. Par ailleurs, le comité national d'évaluation installé par Mme Simone Veil, Ministre d'Etat, Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, le 5 mai 1995, soit deux jours avant le deuxième tour de l'élection présidentielle, et où figuraient des parlementaires dont pour la Haute Assemblée, notre collègue, le questeur Lucien Neuwirth, n'a pas joué le rôle qui aurait pu être le sien dans l'élaboration du projet de loi. Il n'a, en fait, été réuni, pour la première fois, pour la présentation des résultats de l'enquête du

CREDOC ¹, que le jeudi 16 novembre 1995, soit le lendemain de l'annonce par M. Alain Juppé, Premier ministre, du report de l'entrée en vigueur de la prestation d'autonomie à domicile au 1er janvier 1997.

A cet égard, votre commission a été unanime, lors de l'examen du texte sur la prestation d'autonomie, pour regretter que les expérimentations n'aient pu être véritablement menées à leur terme.

C'est pourquoi votre rapporteur souhaite, en l'absence de dispositions entrant en vigueur en 1996, que les expérimentations soient confortées et prolongées pendant toute l'année 1996. Il estime, en effet, que, dans les départements expérimentaux, il ne doit pas y avoir rupture de droits dans la mesure où la prestation d'autonomie n'interviendra pas dès le 1er janvier 1996. Il pense également que le Comité national d'évaluation devrait jouer son rôle, dans la mesure où la mise en oeuvre de la prestation est reportée au 1er janvier 1997. C'est selon lui une chance supplémentaire pour que les dispositions du présent texte soient affinées, voire même complétées en fonction des résultats que donneront les expérimentations et des suggestions du Comité d'évaluation.

* * *

1995 a vu la continuation de la mise en oeuvre de la réforme des retraites du régime général. Si une telle réforme ne donne pas encore les résultats escomptés, au moins a-t-elle été acceptée sans heurts. Parallèlement, les retraités ont bénéficié d'une hausse exceptionnelle de leurs pensions de 0,5 %, ce qui, dans les circonstances actuelles, est tout à fait considérable. Sur le plan de la dépendance, pour laquelle votre commission a beaucoup oeuvré, elle a pu regretter que celles-ci n'aillent pas véritablement à leur terme, du fait de l'annonce d'un projet de loi relatif à la création d'une prestation d'autonomie. Sur ce dernier texte dont elle était saisie en première lecture, votre commission a apporté de nombreuses inflexions dont le principe d'une loi de basculement valable trois ans. Consciente de la nécessité d'une telle prestation, mais aussi soucieuse des grands équilibres de la protection sociale, elle a tout à fait approuvé le report de l'entrée en vigueur de cette prestation au 1er janvier 1997. Toutefois, elle souhaite que des dispositions transitoires soient adoptées dans ce domaine, aussi bien concernant l'allocation compensatrice que la poursuite des expérimentations. Enfin, elle a approuvé l'ensemble des dispositions relatives aux personnes âgées et aux retraites contenues dans le plan du 15 novembre 1995, même si certaines mesures ont pu susciter quelques interrogations. C'est pourquoi, compte tenu de

¹ *Qui conclut d'ailleurs à un partenariat qui a généralement bien fonctionné entre les départements et les caisses de sécurité sociale.*

l'ensemble de ces remarques, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de crédits consacrés à la politique en faveur des personnes âgées.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE
RAPPORTEUR

- M. Raoul Briet, Directeur national de la Caisse nationale
d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)

- M. Jean-François Chadelat, Directeur du Fonds de solidarité
vieillesse (FSV)