

N° 83

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, 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, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* : Mme Marie-Claude Beauveau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* : Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegril, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. André Diligent, Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Eatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Max Marest, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Spillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°2) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
PRESENTATION GENERALE DES CREDITS RELATIFS AUX PERSONNES AGEES DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1995	5
INTRODUCTION	7
TITRE PREMIER - LES RESSOURCES DES PERSONNES AGEES : ALORS QUE LE PROBLEME DES FONDS DE PENSION RESTE PENDANT, LA REFORME DES RETRAITES A ETE BIEN ACCEPTEE MEME SI DE NOUVELLES INTERROGATIONS SE FONT JOUR SUR LES MISSIONS DU FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE (FSV)	11
A. ALORS QUE LE PROBLEME DES FONDS DE PENSION RESTE PENDANT...	11
1. Depuis l'an passé, de nombreuses propositions de qualité ont été élaborées...	12
<i>a) La proposition de loi "Marint"</i>	<i>12</i>
<i>b) Les réflexions du CNPF'</i>	<i>12</i>
<i>c) Le rapport "Godfrain" de novembre 1993</i>	<i>13</i>
<i>d) La proposition de loi n° 741 de novembre 1993 de MM. Charles Millon et Jean-Pierre Thomas visant à créer un plan d'épargne entreprise retraite</i>	<i>13</i>
<i>e) La proposition de loi n° 1039 de février 1994 de M. Jacques Barrot visant à créer des fonds de pension</i>	<i>14</i>
<i>f) La synthèse des propositions "Millon-Thomas" et "Barrot" réalisée par M. Jean-Pierre Thomas, député, dans le cadre de son rapport du 26 mai 1994</i>	<i>16</i>
2. ... toutefois, les esprits ne semblent pas encore mûrs	16
B. ... LA REFORME DES RETRAITES A ETE BIEN ACCEPTEE MEME SI DE NOUVELLES INTERROGATIONS SE FONT JOUR SUR LES MISSIONS DU FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE (FSV)	18
1. La réforme des retraites a été bien acceptée...	18
2. ... même si de nouvelles interrogations se font jour sur les missions du fonds de solidarité vieillesse (FSV)	22
TITRE II - L'ACCUEIL : D'UN ETAT DES LIEUX ENCORE INSATISFAISANT MALGRE DES EFFORTS, AUX PERSPECTIVES OUVERTES PAR L'EXPERIMENTATION	27
A. D'UN ETAT DES LIEUX ENCORE INSATISFAISANT MALGRE DES EFFORTS	27
1. Malgré des efforts...	27
2. ... un état des lieux encore insatisfaisant	32

	Pages
	-
B... AUX PERSPECTIVES OUVERTES PAR L'EXPERIMENTATION	36
1. La tentative infructueuse du printemps dernier d'élaborer un projet de loi et l'initiative de votre commission	36
2. Les caractéristiques de l'expérimentation	38
CONCLUSION	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
1. Audition du ministre d'Etat	43
2. Examen de l'avis	43
ANNEXES	47
Annexe n° 1 : Les personnes auditionnées par votre rapporteur	48
Annexe n° 2 : Les dépenses de certains intervenants en faveur des personnes âgées	49
Annexe n° 3 : Exemples de prise en charge de la dépendance dans certains pays de l'Union européenne, tirés de l'étude réalisée par la division des études de législation comparée du service des Affaires européennes du Sénat	51

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS RELATIFS AUX PERSONNES ÂGÉES DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1995

Les crédits du budget de la politique en faveur des personnes âgées sont traditionnellement limités. Ils s'articulent autour de trois postes :

la transformation des hospices dont les crédits de paiement croissent de 98,5 millions de francs passant de 405 millions à 503,5 millions ,

la formation des intervenants à domicile qui reste stable à 16,4 millions ;

- les actions nationales ou déconcentrées évaluées à 10 millions et qui restent stables également.

L'Etat joue donc bien davantage un rôle d'impulsion.

L'examen de la politique en faveur des personnes âgées s'articule autour de deux volets : d'une part, les ressources des personnes âgées, avec la mise en oeuvre de la loi sur les retraites et la question des fonds de pension, d'autre part, l'accueil à domicile ou en établissement avec le début de réponse qu'apporte l'expérimentation en matière de dépendance.

I - LES RESSOURCES : SI LE PROBLEME DES FONDS DE PENSION RESTE PENDANT, LA RÉFORME DES RETRAITES A ÉTÉ BIEN ACCEPTÉE ALORS QUE L'ON ASSISTE À UNE ÉVOLUTION DES MISSIONS DU FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE

A. LE PROBLEME DES FONDS DE PENSION RESTE PENDANT

En effet, en dépit du dépôt de propositions de lois de qualité, les esprits ne semblent pas encore mûrs.

B. LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME DES RETRAITES ET LES INTERROGATIONS RELATIVES A L'EVOLUTION DU FSV

1) La réforme des retraites a été bien acceptée. Toutefois, ses effets sur les comptes de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) sont encore faibles : l'économie sera de 102 millions pour 1994, et de 463 millions pour 1995. L'économie pour 1995 sera d'ailleurs plus qu'absorbée par le passage du taux de reversion de 52 % à 54 % au 1er janvier 1995 et dont le coût devrait s'élever à 502,6 millions de francs selon les estimations de la CNAVTS. En 1994 et 1995, la CNAVTS restera en déficit, respectivement de 13,5 milliards et de 13,7 milliards.

Par ailleurs, le rattrapage "negatif", au 1er janvier 1995, concernant l'évolution des retraites et qui est imputable à une inflation prévisionnelle supérieure à celle réellement constatée risque d'être mal perçu par les retraités.

2) L'évolution des missions du FSV :

• C'est un fonds dont la plus grande partie des recettes (CSG) et la plus grande partie des dépenses (prise en charge des cotisations pendant les périodes de chômage) sont extrêmement sensibles à la conjoncture. Il risque donc d'être très déficitaire en période de crise.

• Ses charges ont été accrues par le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social (prise en charge des cotisations des bénéficiaires de l'allocation spécifique de conversion et celle des chômeurs non indemnisés) par l'article premier du projet de loi de finances rectificative (prise en charge des bonifications pour enfants de exploitants agricoles dès 1994) et par l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995 (prise en charge des bonifications pour enfants des exploitants agricoles et de celles des fonctionnaires de l'Etat). Cette dernière mesure est contestable car le régime des fonctionnaires de l'Etat n'a pas mené de réforme en matière de mode de calcul des pensions de ses ressortissants.

• Il risque donc d'être déficitaire dès cette année.

II - L'ACCUEIL DES PERSONNES ÂGÉES : ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

A. L'ACCUEIL DES PERSONNES AGEES

Sur le plan des établissements, la politique d'humanisation des hospices se poursuit avec l'objectif d'atteindre 5.600 lits en 1995.

- La capacité d'accueil des établissements médico-sociaux et sociaux a globalement cru au cours de ces dix dernières années. Elle est actuellement de 530.000 places.

- Du fait de l'allongement de l'espérance de vie et de l'accroissement du nombre de personnes dépendantes, les établissements sont de plus en plus médicalisés. A cet égard, seront créées, en 1995, 3.000 sections de cure médicale sur des crédits d'assurance maladie.

- Le problème des personnes âgées placées peut-être à tort en établissements psychiatriques fait actuellement l'objet d'une mission de l'IGAS.

- Le système des forfaits-soins est à revoir dans la mesure où les crédits alloués par l'assurance maladie ne correspondent pas à l'état de santé des personnes accueillies mais sont fonction du statut juridique de l'établissement. Une étude préalable à la modification de la tarification est mise en oeuvre depuis février 1994.

La loi du 10 juillet 1989 sur l'accueil à titre onéreux des personnes âgées chez des particuliers est un relatif échec.

Dans le domaine du maintien à domicile, les intervenants principaux restent les caisses de sécurité sociale et les collectivités territoriales, dont les départements par le biais de l'allocation compensatrice. Les dérives de cette dernière sont bien connues. Sur ce point, devrait paraître bientôt le décret sur l'effectivité de l'aide de la tierce personne.

Pour 1995, 3.000 nouvelles places de soins infirmiers à domicile seront créées, financées par l'assurance maladie en partie par redéploiement, en partie par une enveloppe supplémentaire.

B. LES PERSPECTIVES D'AVENIR . LA MISE EN OEUVRE D'UNE EXPERIMENTATION EN MATIERE DE DEPENDANCE

L'expérimentation prévue par l'article 38 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale adopté à l'instigation du Sénat se mettra en place dès le 1er janvier 1995 dans dix départements. Les noms de ceux ci devaient, en principe, être connus à la fin du mois de novembre. Ils le seront plus vraisemblablement à la mi-décembre. Cette expérimentation institue une prestation expérimentale dépendance (PED) composée de prestations complémentaires ou alternatives : allocation compensatrice pour tierce personne et prestation supplémentaire dépendance (PSD) servie par le régime général.

Le montant de cette prestation expérimentale est plafonné à 4.264,66 francs par mois. Celle-ci est attribuée sous condition de ressources : 1,5 fois le minimum vieillesse augmenté du montant de la prestation expérimentale.

La prestation supplémentaire sera financée par la CNAVTS dans la limite d'un montant de 250 millions de francs pour 1995.

L'expérimentation ne concernera que les flux des nouvelles demandes et les renouvellements d'allocation compensatrice. Le nombre de bénéficiaires potentiels est estimé à 5 ou 6.000.

La prestation expérimentale dépendance sera versée un an à compter de la date d'attribution.

Un bilan de cette expérimentation devrait être dressé au cours du premier semestre 1996.

Mesdames, Messieurs,

Au regard des différents aspects que peut revêtir la politique en faveur des personnes âgées, et notamment celui des ressources, pensions et prestations que versent les différentes caisses de retraites, il convient de remarquer que les crédits d'Etat s'avèrent relativement limités.

Hormis les crédits de transformation des hospices, au chapitre 66-20, les personnes âgées bénéficient de deux types de crédits (1) : les crédits de l'article 20 du chapitre 43-33 sur la formation des intervenants à domicile pour préparer le CAFAD (Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile) qui stagnent cette année à 16,4 millions et ceux du chapitre 47-21 qui concernent les programmes d'action sociale de l'Etat, qu'il s'agisse des actions nationales qui restent stables à 4,5 millions et qui recouvrent des subventions aux associations, au CNRPA (comité national des retraités et des personnes âgées) et la mise en oeuvre du programme "personnes âgées et habitat" mené depuis 1990, ou des actions déconcentrées. Ces dernières actions, comme votre rapporteur l'a déjà souligné l'an passé, sont globalisées avec celles qui concernent les personnes handicapées. Or, cela ne semble guère pertinent puisque ces personnes ne connaissent pas forcément les mêmes besoins, que cela induit une sorte de concurrence néfaste pour deux types de populations également dignes d'intérêt et que cela nuit à la lisibilité du dispositif au moment où l'on souhaite davantage clarifier ce qui ressort du handicap de ce qui est du domaine de la dépendance due à l'âge. Ces crédits stagnent globalement à 132,7 millions mais si l'on se fie à la ventilation opérée en 1994, les crédits déconcentrés en faveur des personnes âgées sont extrêmement faibles dans cette masse,

(1) cf. tableau récapitulatif des crédits (annexe 2).

seulement 5,5 millions et n'ont fait que décroître depuis dix ans, puisqu'ils étaient, en francs courants, de 122 millions en 1984. Ces crédits servent au fonctionnement des conférences régionales des retraités et des personnes âgées (CORERPA) et des comités départementaux des retraités et des personnes âgées (CODERPA). Ils subventionnent des actions locales favorisant notamment le maintien à domicile des personnes âgées dépendantes, le soutien des activités d'animation dans les établissements hébergeant des personnes âgées, la promotion d'activité de bénévolat auprès de ce type de personnes, etc...

Au total, ces crédits d'Etat sont donc relativement faibles, assez difficiles à estimer pour certains du fait de la globalisation et plutôt stagnants ou en régression, sauf, et ceci est à souligner, en ce qui concerne la transformation des hospices, puisque les crédits de paiement y augmentent de 98,5 millions à partir d'une somme initiale de 405 millions de francs.

Pour 1995, les trois actions précitées confondues, le budget stricto sensu pour les personnes âgées s'élève à 529,9 millions contre 431,4 millions l'an passé, soit une hausse de 22,8 % totalement imputable à l'accroissement des crédits de paiement à destination de la transformation des hospices.

L'Etat joue donc bien davantage un rôle d'impulsion, ce qu'il a prouvé en menant à bien, l'an passé, la réforme des retraites. A côté de lui, d'autres organismes ou collectivités jouent un rôle essentiel dans ce domaine, départements, caisses de sécurité sociale, régimes complémentaires.

Sur le plan de la politique à l'égard des personnes âgées, l'année qui va bientôt s'achever a été une année riche puisqu'elle a vu la mise en oeuvre de la loi sur les retraites, la création du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), l'adoption de la loi dite "Madelin" du 11 février 1994 (1) et celle de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale qui, dans son article 38, définit le principe d'une expérimentation sur la dépendance. Elle a vu, également, la signature de l'accord AGIRC, tout à fait contestable dans ses aspects relatifs aux pensions de réversion et aux bonifications pour familles nombreuses, et qui a, d'ailleurs, été contesté de façon remarquable par notre collègue Jean Chérioux dans les colonnes du Figaro, alors même que, dans le cadre du texte relatif à la famille, le Gouvernement, lui, augmentait le taux des pensions de réversion du

(1) Cette loi, dans son article 41, prévoit pour les sociétés d'assurance la possibilité de proposer aux travailleurs indépendants non agricoles des adhésions individuelles à des contrats de groupe afin de constituer des compléments de retraite. Les cotisations complémentaires facultatives auxquelles donne lieu l'adhésion à ces contrats sont déductibles du revenu professionnel dans la limite fixée pour l'ensemble des cotisations, que celles-ci soient obligatoires ou volontaires.

régime général et des régimes alignés. Par ailleurs, la question des fonds de pensions reste toujours pendante.

Sur le plan international non plus, le bilan n'est pas négligeable dans la mesure où, sur le thème des retraites et des sacrifices consentis pour en sauver l'architecture générale, l'Italie fournit un exemple a contrario de la situation française et de ce qui est en train de se passer au Japon où le principe du passage de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans vient d'être adopté. Par ailleurs, par la loi du 26 mai 1994, l'Allemagne vient de se doter d'une législation sur la dépendance. Mais ce texte est la résultante de 20 années de tâtonnements et d'hésitations. Votre rapporteur espère, à cet égard, que nous ne nous inspirerons pas de l'exemple allemand, au moins sur ce plan et que les expérimentations seront bien ce qu'elles doivent être : un prélude d'une durée très limitée à un texte global sur le sujet !

Les réflexions du rapporteur s'articulent donc autour de deux points essentiels, les ressources des personnes âgées, avec la mise en oeuvre de la loi sur les retraites et la question pendante des fonds de pension, et celle de l'accueil de ces personnes, en établissements ou à domicile, avec le début de réponse qu'apporte l'expérimentation en matière de dépendance.

TITRE PREMIER

LES RESSOURCES DES PERSONNES ÂGÉES : ALORS QUE LE PROBLEME DES FONDS DE PENSION RESTE PENDANT, LA REFORME DES RETRAITES A ETE BIEN ACCEPTEE MÊME SI DE NOUVELLES INTERROGATIONS SE FONT JOUR SUR LES MISSIONS DU FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE (FSV)

A. ALORS QUE LE PROBLEME DES FONDS DE PENSION RESTE PENDANT...

Dans le contexte des difficultés de financement des retraites du régime général, la création de fonds de pension a pu apparaître comme une solution pertinente afin d'apporter un complément de revenu aux retraités.

A cet égard, l'an passé et l'année qui va s'achever ont vu l'élaboration de nombre de propositions de qualité sur le sujet : propositions de loi comme celle de notre collègue Philippe Marini ⁽¹⁾, celle de MM. Charles Millon et Jean-Pierre Thomas, députés, sur la création d'un plan d'épargne entreprise retraite, et celle de M. Jacques Barrot, président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale visant à créer des fonds de pension, réflexions du CNPF, etc. Votre rapporteur, dans son avis de l'année passée, avait déjà retracé les principales caractéristiques de la proposition de loi de M. Philippe Marini et du contenu des réflexions du CNPF. Toutefois, afin de permettre une comparaison plus aisée, il a choisi d'en reprendre les lignes de force avec celles des propositions des députés précités.

(1) Proposition de loi n° 222 de MM. Philippe Marini, Jacques Bimbenet, Jean Chérioux, Jean Clouet, André Fosset et Bernard Seillier de février 1993

1. Depuis l'an passé, de nombreuses propositions de qualité ont été élaborées...

a) La proposition de loi "Marini"

Ecartant le système anglo-saxon d'un fonds de pension totalement indépendant de l'entreprise, elle fait toutefois le choix d'une gestion externe à celle-ci, mais dans le cadre d'un contrat passé avec un organisme comme une société d'assurances, une mutuelle ou une institution paritaire de prévoyance.

Le fonds de pension peut être créé à l'initiative d'une entreprise, d'un groupe d'entreprises, ou d'une ou plusieurs organisations représentatives de non salariés. Les possibilités sont donc extrêmement larges. L'affiliation à ce fonds est volontaire et la sortie se fait par une rente avec possibilité de reversion pour le conjoint survivant. Le provisionnement intégral des engagements et le respect des règles de répartition et de dispersion des actifs doivent être assurés selon des modalités établies par décret en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, la proposition de loi "Marini" ne précise pas le régime social et fiscal du fonds qui devra être déterminé, selon elle, par la loi de finances.

b) Les réflexions du CNPF

Celles-ci sont issues d'un groupe de travail présidé par M. Ernest-Antoine Seillière et ont été publiées le 8 novembre 1993.

Elles ne tranchent pas entre la gestion interne à l'allemande ou externe à la britannique. Dans le premier cas, l'entreprise crée un fonds par des dotations à une provision spéciale inscrite à son bilan et destinée à assurer le financement des compléments de retraite attendus. Dans le second cas, le fonds peut être institué à l'initiative, bien sûr, d'une entreprise ou d'un groupement d'entreprises, mais aussi d'un organisme habilité comme une société d'assurances, une mutuelle, une institution paritaire de prévoyance ou un établissement de crédit.

L'adhésion à ce fonds est facultative, sauf si un accord d'entreprise la rend obligatoire lorsque l'employeur contribue à ce fonds. Les versements des salariés sont gérés de manière externe. Le choix entre sortie en rente ou en capital doit être effectué lors de l'adhésion au fonds.

Sur le plan des avantages fiscaux et sociaux, ces propositions sont plus prolixes que la proposition de loi précédente

puisque les entreprises y sont exonérées de toutes taxes et cotisations sociales sur ce qu'elles versent au fonds, que les provisions pour retraite sont déduites de leur résultat et que ce que versent les salariés est exonéré de l'impôt sur le revenu dans la limite de 3 % de huit fois le plafond de la sécurité sociale. De plus, la fiscalité doit s'avérer neutre quant au mode de sortie de ce fonds, qu'il s'agisse d'une rente ou d'un capital.

Par ailleurs, un certain nombre de précautions techniques sont envisagées selon que le fonds de pension est géré de manière interne ou externe pour tenter de prévenir toute possibilité de malversations, l'exemple du détournement par Robert Maxwell des fonds de pension de ses employés étant encore dans toutes les mémoires.

c) Le rapport "Godfrain" de novembre 1993

Il faut, en effet, mentionner le contenu de ce rapport sur la participation qu'a remis le député Jacques Godfrain au Premier ministre en novembre 1993 dans la mesure où il préconisait la transformation à terme du plan d'épargne d'entreprise (CPEE) en plan d'épargne à long terme (PEELT).

d) La proposition de loi n° 741 de novembre 1993 de MM. Charles Millon et Jean-Pierre Thomas visant à créer un plan d'épargne entreprise retraite

Selon les signataires, ce plan devait, à terme, permettre d'assurer 10 à 15 % du revenu des retraités. La formule est souple puisque tout salarié a la possibilité d'ouvrir un tel plan dans la mesure où son entreprise, seule ou avec d'autres entreprises, a signé une convention avec un établissement financier qui doit gérer ledit plan. Les entreprises désireuses de mettre en oeuvre une telle formule peuvent également passer par un organisme professionnel que cela soit une chambre de commerce, une chambre des métiers, un ordre professionnel.

Le titulaire de ce type de plan aura la possibilité d'y verser jusqu'à deux millions de francs et chaque versement annuel qu'il effectuera pourra être déduit de son revenu imposable dans la limite d'un plafond de 20.000 francs. De son côté, l'employeur pourra verser sur chaque plan un complément de salaire exonéré de charges sociales et déductible de son bénéfice imposable dans la limite de 24.000 francs par an et par plan.

La durée minimale de ce plan est de dix ans, aussi tout retrait avant la dixième année entraîne-t-il la clôture immédiate de celui-ci. Le titulaire du plan a la possibilité de recevoir une rente à partir de la dixième année ou bien le versement intégral des produits capitalisés à partir de la vingtième afin, par exemple, d'acheter un logement. De toute façon, dans les deux cas, un abattement de 60 % est prévu pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

En cas de changement d'entreprise, la personne concernée peut, soit transférer son plan dans sa nouvelle entreprise, si celle-ci a signé une convention avec un établissement financier, soit le laisser où il est, ce qu'elle peut faire également en cas de licenciement ou de cessation d'activité.

Par ailleurs, la convention passée entre l'employeur et l'établissement financier doit respecter un certain nombre d'obligations à propos du placement des fonds collectés. Ainsi, 20 % de ces montants doivent être affectés en fonds propres de l'entreprise concernée, 46,6 % doivent l'être en actions de sociétés cotées autres que l'entreprise signataire et 33,4 % doivent être placés en obligations.

Si le titulaire du plan exerce une profession libérale, la part de l'épargne consacrée aux fonds propres est reportée vers les actions cotées.

Enfin, l'affaire Maxwell restant présente dans tous les esprits, un certain nombre de garanties doivent être prévues en cas de faillite de la ou des entreprises signataires.

e) La proposition de loi n° 1039 de février 1994 de M. Jacques Barrot visant à créer des fonds de pension

Il s'agit de créer, selon son auteur, un véritable régime de retraite surcomplémentaire et non pas un simple produit financier, tout en ne concurrençant pas les régimes existants. Cette proposition vise, de plus, à combiner les avantages de la gestion externe des fonds de pension avec ceux de la gestion interne et à en faire un enjeu du dialogue social dans l'entreprise par le biais de la négociation collective.

Selon cette proposition de loi, les fonds de pension sont des organismes dotés de la personnalité morale sous la forme de société anonyme ou de société par actions simplifiée soumis, pour l'essentiel, au code des assurances. L'initiative pour créer ce type de fonds peut résulter de nombreux cas de figure : accord collectif

interprofessionnel, professionnel ou d'entreprise, ou referendum d'entreprise, projet d'une compagnie d'assurance, d'une institution de prévoyance ou d'une banque, projet d'une organisation professionnelle des salariés ou de non salariés, projet d'une grande entreprise et d'une compagnie d'assurance, etc. Le fonds doit, en outre, être doté d'un comité de surveillance.

La sortie se fait exclusivement par le biais d'une rente qui peut faire l'objet d'une réversion au profit du conjoint survivant ou des enfants mineurs.

La gestion de ce fonds est externe mais il y a obligation d'investir au moins 50 % des actifs en actions et de réinvestir dans l'entreprise au moins 30 % de ses propres contributions.

Le régime fiscal est tout à fait favorable : à l'entrée, les cotisations patronales sont exonérées de l'impôt sur les sociétés, les cotisations salariées le sont de l'impôt sur le revenu, les sommes épargnées le sont de l'impôt de solidarité sur la fortune. Ces exonérations sont plafonnées mais afin de ne pas concurrencer les régimes existants, un plafonnement spécifique est prévu, indépendant de la règle des 19 % dans la limite de huit fois le plafond de la sécurité sociale. Ainsi, pour l'impôt sur les sociétés, il est de 20 % du plafond de la sécurité sociale et pour l'impôt sur le revenu de 40 % de ce même plafond plus 20 % par part supplémentaire. Mais bien sûr, les rentes sont fiscalisées à la sortie.

Par ailleurs, cette proposition de loi prévoit également un certain nombre de sauvegardes dont le fait que la totalité des engagements est garantie à tout moment par un système d'assurance et que la rente bénéficie d'une revalorisation au moins égale à celle des pensions de l'assurance vieillesse du régime général assise pour le moment sur les prix.

Enfin, il y a possibilité de transférer ses droits d'un fonds de pension à l'autre en cas de changement d'entreprise ou si l'on souhaite changer de fonds. Mais, dans ce dernier cas, seuls les droits correspondant aux cotisations salariales peuvent être transférés. Quant à l'entreprise, elle dispose de plusieurs facteurs de liberté comme celui de détenir ou non, directement ou non, 100 % du capital du fonds de pension ou d'instituer soit un régime à prestations définies, soit un régime à cotisations définies, soit encore un régime mixte.

f) La synthèse des propositions "Millon-Thomas" et "Barrot" réalisée par M. Jean-Pierre Thomas, député, dans le cadre de son rapport du 26 mai 1994

Comme son nom l'indique, elle conjugue le plan d'épargne entreprise retraite de la proposition "Millon-Thomas" en tant que support des droits des souscripteurs avec l'organisation des fonds de pension prônée par la proposition de loi "Barrot".

2. ... toutefois, les esprits ne semblent pas encore mûrs

En effet, malgré toutes ces propositions de qualité, les résistances semblent encore vives. A cet égard, la question reste posée : pourquoi créer des fonds de pension ?

Cette question a été largement abordée lors de la discussion le 28 avril 1994, à l'Assemblée nationale, de plusieurs propositions de résolution visant à refuser la directive européenne sur la liberté de gestion et de placement des fonds collectés par les institutions de retraite. Le rapporteur de ces propositions de résolution, M. Jean-Pierre Thomas, avait estimé à l'époque que l'absence de législation sur les fonds de pension avait mis notre pays en situation de faiblesse pour négocier cette directive. Pour justifier l'instauration rapide de fonds de pension, il avait avancé trois types d'arguments. Le premier de ceux-ci était la nécessité de capitaliser, dès maintenant, 0,5 du produit intérieur brut (PIB) afin de, seulement, maintenir le niveau des pensions à celui d'aujourd'hui, du fait de la dégradation, très inquiétante, du ratio entre cotisants et retraités de 2,8 actuellement à 1,8 en 2040. Cette exigence, importante, de mettre en réserve annuellement et ce jusqu'en 2034, un demi-point de PIB, ce qui représente très approximativement 35 milliards de francs, provient de calculs effectués par l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques).

Le deuxième argument est celui, souvent avancé, que les entreprises françaises manquent de fonds propres, le niveau de ceux-ci par rapport au passif, dans notre pays, étant de 27 % contre 38 % au Royaume-Uni et 41 % en Allemagne, et que le système des fonds de pension permettrait de pallier ce handicap.

Enfin, le troisième argument serait de développer et d'asseoir la situation de Paris en tant que place financière internationale. Remarquant, en effet, que Paris est la place financière, en Europe, où la part des capitaux étrangers est la plus importante et que ces capitaux sont par nature volatils, M. Thomas

estimait que l'institution de fonds de retraite, par l'accroissement de la collecte d'épargne longue qu'elle provoquerait, contribuerait à stabiliser le marché financier français, à l'instar de ce qui s'est produit à Londres dans les années 50.

Or, de ces trois arguments, un seul, le premier, apparaît recevable aux yeux de votre rapporteur du point de vue de l'intérêt des retraités et surtout futurs retraités. Toutefois, alors que la consommation des ménages s'avère, encore pour le moment, insuffisante pour "tirer" la croissance, il semble difficile de prôner immédiatement un accroissement aussi important du niveau de l'épargne.

Par ailleurs, trois types de raisons expliquent qu'actuellement les esprits ne sont pas encore mûrs pour la création des fonds de pension. Tout d'abord, la mise en oeuvre de ces fonds est encore trop fréquemment perçue comme une alternative aux régimes de retraite par répartition auxquels les Français sont particulièrement attachés et donc comme une remise en cause de ceux-ci. C'est ce que M. Jean Madelain, membre de votre commission, appelait un "débat presque théologique". Il convient donc d'être, à cet égard, très prudent. Ensuite, certains exemples étrangers, et notamment la faillite du groupe Maxwell et la perte de leurs avoirs pour les adhérents aux fonds de pension créés dans le cadre de ce groupe, ont eu un effet extrêmement négatif dans l'opinion ⁽¹⁾, effet qui ne s'est pas encore estompé.

Enfin, certains s'interrogent même sur la nécessité de légiférer dans la mesure ou des systèmes de fonds de pension comme la Préfon, l'organisme de retraite par capitalisation des fonctionnaires et la caisse autonome de retraite FONPEL (fonds de pension des élus locaux) dont le règlement du régime a été agréé par un arrêté du 31 août 1993 ont déjà été institués. Des modalités voisines existent également dans le cadre des régimes de retraite supplémentaires que cela concerne les contrats d'assurance à prestations définies ⁽²⁾ régis par les dispositions prévues par l'article 39 du code général des impôts ou les plans à cotisations définies permis par l'article 83 de ce même code. Cette impression qu'il n'est peut-être pas utile de légiférer, au moins si l'on poursuit le but unique de procurer des ressources complémentaires aux retraités, a été confirmée par les auditions auxquelles votre rapporteur a procédé au cours de la session de printemps 1994.

(1) Environ 4 milliards de francs provenant des fonds de pension de son groupe avaient été détournés par Robert Maxwell, spoliant ainsi plusieurs milliers de retraités ou futurs retraités de leurs droits

(2) C'est dans ce cadre que se trouvent les régimes "chapeaux" ou régimes différentiels

En fait, selon votre rapporteur, sans nier l'intérêt d'une législation sur les fonds de pension, il semble que les Français ne soient pas tout à fait prêts à cela. Par ailleurs, la mission exploratoire sur le sujet confiée par le Premier ministre, M. Edouard Balladur, à M. Edmond Alphandéry, ministre de l'Économie, en liaison avec Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, et M. Nicolas Sarkozy, ministre du Budget, n'a pas encore véritablement abouti. Toutefois, M. Edmond Alphandéry, dans une déclaration le 17 novembre 1994, a estimé que "les esprits devraient être mûrs pour qu'une initiative soit prise en 1995", sans préciser de quel ordre. Le dossier des fonds de pension reste donc pour le moment pendant.

B. ... LA REFORME DES RETRAITES A ETE BIEN ACCEPTEE MÊME SI DE NOUVELLES INTERROGATIONS SE FONT JOUR SUR LES MISSIONS DU FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE (FSV)

1. La réforme des retraites a été bien acceptée...

Votre rapporteur avait souligné l'an passé, lorsqu'il était rapporteur du texte sur les pensions de retraite et la sauvegarde de la protection sociale, le courage du Gouvernement d'entreprendre, enfin, une réforme nécessaire devant laquelle, malgré la publication de rapports de qualité les y incitant, les gouvernements précédents avaient reculé, inquiets des possibles conséquences sociales. Ce courage a été, en quelque sorte, récompensé dans la mesure où l'entrée en vigueur, au 1er janvier 1994, de cette réforme s'est déroulée sans problème. Ceci s'explique par le fait que la population française, dans sa majorité, informée des risques qui pesaient sur le régime des retraites par répartition, grâce à un certain nombre de documents, dont le Livre blanc, et au relais opéré dans ce domaine par les médias s'est avérée beaucoup plus responsable que certains ne l'imaginaient.

Toutefois, les effets de cette réforme, du fait même de sa progressivité, sont encore peu sensibles tant sur les pensions de retraite que sur les comptes de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS). Il est donc encore trop tôt pour en appréhender toutes les conséquences.

Une étude de la direction de l'actuariat statistique de la CNAVTS, en date du 21 octobre 1994 et communiquée à votre

rapporteur a tenté de voir les premières conséquences de cette réforme sur les flux des attributions de pensions au troisième trimestre 1994. Ainsi, au cours de ce trimestre, 66.544 assurés ont fait l'objet d'une attribution de pension à titre personnel. Parmi ceux-ci, 63.064 étaient nés en 1934 et, donc, voyaient leur retraite calculée sur les onze meilleures années pour 151 trimestres de cotisations et 3.480 avaient vu le jour en 1935 ⁽¹⁾, ce qui signifie qu'ils ont dû cotiser 152 trimestres, pour bénéficier d'une retraite à taux plein et calculée sur les douze meilleures années.

Or, sur les 63.064 personnes de la génération "1934" qui ont demandé à bénéficier d'une retraite au troisième trimestre 1994, 9,3 % ont eu une pension à taux réduit. Parmi celles-ci, un peu plus du tiers, soit 35,6 % subissent une diminution du pourcentage de calcul de leur pension suite à la réforme, soit 1,25 point de moins sur le pourcentage de calcul de la pension. Le pourcentage des retraités dont la pension est effectivement réduite du fait de la réforme est donc très faible : 3,3 %.

Globalement, la CNAVTS constate que le montant mensuel de la pension moyenne en application de la réforme, pour les retraités nés en 1934, enregistre une baisse de 29 francs par rapport à celui d'avant la réforme soit - 1,91 %. Ce montant passe, en effet, de 3.202 francs à 3.173 francs.

Au troisième trimestre 1994, sur les 3.480 personnes nées en 1935 considérées, seulement 2,8 % de celles-ci vont bénéficier d'une pension à taux réduit, et au sein de cette proportion, seulement 29,9 % subissent une diminution du pourcentage de calcul du fait de la réforme, ce qui est très marginal. Mais le pourcentage perdu est plus fort. En effet, les 29,9 % "perdants" se décomposent en 2,1 % perdant 1,25 point et 27,8 % perdant 2,5 points.

Pour les retraités nés en 1935, la diminution enregistrée par la pension moyenne à la suite de la réforme est un peu plus significative, de 68 francs et de 1,5 %, cette pension passant de 4.271 francs à 4.203 francs.

Il faut toutefois prendre ces chiffres avec prudence dans la mesure où ils sont très parcellaires. Ils s'avèrent toutefois utiles pour apprécier la tendance générale des conséquences de la réforme des retraites. Pour le moment, l'effet sur les retraites concerne peu de personnes et les touche d'une manière modérée. Il risque d'en être tout autrement dans dix ans ou vingt ans (cf. tableau ci-dessous). Il convient donc de rester attentif sur ce point.

(1) Le point de départ pour la pension des personnes nées en 1935 se situe au début de l'année 1995. Il s'agit d'une étude anticipée du droit à la retraite

**PROJECTION DE LA MASSE DES PRESTATIONS EN MILLIARDS DE FRANCS JUSQU'EN 2015
AVANT ET APRES LA REFORME DES RETRAITES, SI L'ON MAINTIENT L'INDEXATION SUR
LES PRIX JUSQU'A CETTE DATE**

	1995	2000	2005	2010	2015
Avant réforme	288,5	336,8	392,4	489,8	592,6
Après la réforme passage des 10 aux 25 meilleures années passage des 150 aux 160 trimestres	288,1	332,6	380,4	462,0	549,7
Effet des mesures (différence entre avant et après)	0,4	4,2	12,0	27,8	42,9
Economie/prestations en %	0,1	1,3	3,1	5,7	7,2

Par ailleurs, un phénomène très significatif est à noter. Selon une enquête de novembre 1993 de la CNAVTS (1), sur l'ensemble des personnes qui demandent la liquidation de leur retraite, **seule une minorité est encore en activité soit 38,8 %**. Les 61,2 % constituant le reliquat se répartissent en chômeurs (soit - 23,5 %), invalides ou malades (soit 9,5 %) ou sans activité (28,2 %). Il faut d'ailleurs noter que la répartition est différente selon les sexes, les femmes étant encore à 40,9 % sans activité contre 17 % pour les hommes, alors que le chômage concerne 28,8 % des hommes et "seulement" 17,4 % des femmes. En tout cas, ces chiffres relativisent l'image habituellement donnée de la retraite comme le moment où l'on demande et choisit d'arrêter de travailler. A cet égard, le fait de savoir quel est l'arbitrage opéré entre l'augmentation de la durée du travail pour obtenir une retraite à taux plein et la préférence pour une retraite à soixante ans quitte à ce qu'elle ne soit pas complète prend de son intérêt.

Sur un plan purement financier pour la CNAVTS, les effets de la réforme des retraites est donc faible. Pour 1994, les économies réalisées sont de l'ordre de 102 millions de francs, à mettre en regard avec les 289,65 milliards de prestations servies hors DOM et les 326,84 milliards de dépenses totales de la CNAVTS, et aussi avec le déficit prévu de 13,46 milliards de francs. Le déficit est certes beaucoup moins élevé qu'en 1993 où il avoisinait les 39,46 milliards, mais ceci est dû au versement de 40,5 milliards de francs dûs par le fonds de solidarité vieillesse à la CNAVTS conformément à la convention conclue entre eux.

Pour 1995, les économies attendues au titre de la mise en oeuvre des retraites devraient être de 463 millions de francs. Mais

(1) Principaux résultats du sondage de novembre 1993 : situation de l'assuré à la demande : actif ou inactif ? Etude réalisée par la division de l'actuariat statistique de la CNAVTS. Février 1994

elles devraient être intégralement absorbées par le passage du taux de réversion pour les veufs et les veuves de 52 % à 54 % au 1er janvier 1995, mesure par ailleurs tout à fait positive mais qui ne touche pas au problème de la limite de cumul entre droits propres et droits dérivés. A cet égard, votre rapporteur s'est interrogé sur la différence d'évaluation qui existe quant au coût de cette mesure entre la CNAVTS qui l'estime à 502,6 millions de francs le 18 octobre 1994 et la commission des comptes de la sécurité sociale qui, en octobre 1994 également, prévoit un montant de 460 millions de francs décomposés en 320 millions pour les droits dérivés et 140 millions en pensions directes. Il ne peut pas non plus ne pas remarquer la coïncidence du chiffre d'économies prévues pour 1995 avec celui du coût de l'augmentation des pensions de réversion, tous deux donnés par la commission des comptes de la sécurité sociale.

Par ailleurs, le déficit attendu pour 1995 croît légèrement par rapport à 1994, puisqu'il sera de 13,7 milliards de francs et que les dépenses totales devraient croître plus fortement, de 4,5 % pour atteindre 341,39 milliards. Malgré donc l'apurement des comptes au 31 décembre 1993 et la création du fonds de solidarité vieillesse, la CNAVTS demeure en déficit alors que la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale a consacré le principe de la séparation des branches. Votre rapporteur s'interroge donc sur les modalités de financement et de résorption de ce déficit qui devrait baisser dès 1996 (10,7 milliards) et continuer à le faire en 1997 (6,9 milliards) si l'on en croit le rapport relatif à la sécurité sociale présenté par le Gouvernement au Parlement au début du mois de novembre 1994.

Enfin, une autre interrogation se fait jour. Comment va être mise en oeuvre concrètement la revalorisation des retraites au 1er janvier 1995 compte tenu de ce qu'il est convenu d'appeler "l'effet Chamard". Celui-ci, instauré par la loi du 22 juillet 1995 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale et ses textes d'application, prévoit un rattrapage en niveau et en masse lorsque les prix constatés sont différents des prix prévisionnels. Or, pour la première fois où la loi s'applique véritablement, le rattrapage risque d'être négatif. En effet, l'inflation constatée en moyenne annuelle devrait être comprise entre 1,4 % et 1,7 %, la commission des comptes de la sécurité sociale avançant le chiffre de 1,4 %, et la revalorisation qui a eu lieu au 1er janvier 1994 a été de 2 %... Le rattrapage négatif devrait donc être de l'ordre de - 0,6 à - 0,3 % impliquant une revalorisation au 1er janvier 1995 inférieure aux prix prévisionnels pour cette même année, soit 1,7 %. La commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport d'octobre 1994, avance, à cet égard, le chiffre d'une revalorisation de 1,16 %. Or, il semble extrêmement difficile, selon votre rapporteur, de faire comprendre, et surtout accepter, aux retraités qu'ils ont, en quelque sorte "trop touché" en 1994, alors que, pendant des années, lorsque

c'était l'inverse et que l'inflation constatée était supérieure à celle anticipée, ils n'ont pu obtenir un rattrapage intégral de pouvoir d'achat (cf. tableau ci-dessous).

COMPARAISON PRIX/REVALORISATION DES PENSIONS

Années	Indice des prix en %	Revalorisation des pensions en %	
		au 01.01.	au 01.07.
1981	13,4	6,7	6,2
1982	11,8	6,7	7,4
1983	9,6	4	4
1984	7,4	1,8	2,2
1985	5,8	3,4	2,8
1986	2,7	1,3	0,5
1987	3,1	1,8	1,01
1988	2,7	2,6	1,3
1989	3,6	1,3	1,2
1990	3,4	1,25	1,3
1991	3,2	1,7	0,8
1992	2,4	1	1,8
1993	2,1	1,3	
1994	1,7	2	

2. ... même si de nouvelles interrogations se font jour sur les missions du fonds de solidarité vieillesse (FSV)

Institué par la loi du 22 juillet 1993 précitée, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) a été mis en place le 2 janvier 1994. Deux missions lui étaient assignées, d'une part, à titre permanent, le financement d'avantages de 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 prises en charge par l'Etat au 31 décembre 1993 dans la limite de 110 milliards de francs. Sur ce point, votre rapporteur souhaite faire la remarque que l'échéancier étalé sur quinze ans ⁽¹⁾ qui figure dans l'exposé des motifs de l'article 105 qui crée le fonds dans la loi de finances pour 1994 n'a qu'une valeur indicative, puisque, sinon il contreviendrait au principe de l'annualité budgétaire. Mais ceci est, selon votre rapporteur, un premier facteur d'incertitude du côté des charges du fonds.

(1) Avec un différé d'amortissement de deux ans et des annuités constantes

**Echéancier tel qu'il figure dans l'exposé des motifs
de l'article qui est devenu l'article 105 de la loi de
finances pour 1994**

Années	Montants (en millions de francs)
1995	6.787,0
1996	12.549,3
1997	12.549,3
1998	12.549,3
1999	12.549,3
2000	12.549,3
2001	12.549,3
2002	12.549,3
2003	12.549,3
2004	12.549,3
2005	12.549,3
2006	12.549,3
2007	12.549,3
2008	12.549,3

De plus, si certaines de ses dépenses comme celles relatives au minimum vieillesse ont tendance à diminuer structurellement -de 15,18 milliards en 1994, celles-ci sont évaluées à 14,44 milliards pour 1995 et 13,79 milliards pour 1996-, d'autres comme la prise en charge des cotisations pendant les périodes de chômage sont extrêmement sensibles à la conjoncture. Le même problème se retrouve pour les ressources dans la mesure où le montant des droits sur les boissons non alcoolisées et les alcools varie peu -estimé à 15 milliards pour 1994, il pourrait être de 15,1 milliards en 1995 alors que celui de la CSG dont 1,3 % est affecté au FSV, fluctue selon la conjoncture. Le montant de CSG affecté au FSV devrait être ainsi de 48,4 milliards de francs en 1994 et de 51,1 milliards en 1995, ce qui, selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, paraît assez optimiste. Le FSV risque donc d'être un fonds qui se porte bien en période de conjoncture haute, et un fonds extrêmement déficitaire en période de crise. C'est un risque qu'il faut garder à l'esprit dans la mesure où le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social que le Sénat vient d'examiner en première lecture, l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995, et enfin, le projet de loi de finances rectificative pour 1994 viennent d'affecter de nouvelles charges, à ce fonds, moins d'un an après sa création et ceci dans trois textes différents !

Votre rapporteur s'interroge donc sur le bien-fondé d'une telle manière de procéder.

N'aurait-il pas mieux valu, pour la lisibilité des mesures, un texte unique afin de remettre à plat, si besoin en était, les fonctions du fonds ?

Que l'on se souvienne, à cet égard, des paroles prémonitoires du président de votre commission des Affaires sociales, M. Jean-Pierre Fourcade, d'ailleurs fort opportunément citées par le rapporteur général de la commission des Finances du Sénat dans le tome II du rapport général, p. 138 et 139, lors du débat sur le projet de loi relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale (1) : "Si nous proposons, aujourd'hui, d'augmenter la liste des dépenses mises à la charge du fonds, c'est pour vous éviter, madame le Ministre d'Etat, le ridicule d'avoir à nous proposer au cours des prochaines années, par le biais de projets de loi portant diverses mesures d'ordre social, d'inscrire à la charge du fonds des opérations qui auraient été omises aujourd'hui."

De plus, outre ce problème d'éparpillement des textes, les charges mêmes imputées sur le FSV posent pour certaines d'entre elles, une question de principe et soulèvent des interrogations quant à l'équilibre présent et futur de ce fonds.

En effet, les charges mises sur le compte du fonds s'avèrent désormais multiples. Certaines s'appliquent rétroactivement dès le 1er janvier 1994 : ce sont, tout d'abord, celles qui sont prévues dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social que le Sénat a récemment examiné en première lecture, c'est-à-dire la prise en charge des cotisations des bénéficiaires de l'allocation spécifique de conversion qui concerne 60.000 personnes pour un coût global de 420 millions de francs et celle relative aux cotisations des chômeurs non indemnisés, catégorie très difficile, par nature, à appréhender, qui devrait approximativement s'élever à 2,6 milliards de francs. Ces charges se monteraient donc, pour 1994, à **3 milliards de francs**. Ensuite, le projet de loi de finances rectificative pour 1994 qui a été présenté en Conseil des ministres le 23 novembre 1994, dans son article premier met à la charge du fonds, pour 1994 également, les bonifications pour enfant des exploitants agricoles déjà financées par celui-ci pour 1995 conformément à l'article 17 du présent projet de loi de finances. Or, ces bonifications représentent un coût de **1,8 milliard de francs** annuels. Les deux nouvelles charges imputées au FSV représentent donc ensemble **4,8 milliards de francs**, ce qui rendra déficitaire le FSV, dès sa première année de fonctionnement, d'au moins 755 millions de francs. A cet égard, votre rapporteur s'étonne du peu de variation du solde prévisionnel du FSV pour 1994, selon les différents rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale. En effet, en décembre 1993, ce solde était évalué à 1,6 milliard, en juillet 1994, à 920 millions et en octobre 1994, à 1,045 milliard alors que les mesures contenues dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social étaient déjà connues et

(1) JO Débats Sénat du 23 juin 1993, page 1549

imputées comme charges dans les dépenses du FSV. Votre rapporteur vous livre là ses interrogations : comment le FSV a-t-il pu "engranger" trois milliards en moins de quatre mois ? De plus, il regrette que le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la sécurité sociale de novembre 1994 s'avère déjà obsolète sur le plan des comptes du FSV dans la mesure où ne sont pas prises en compte pour 1994 les bonifications pour enfants à charge des exploitants agricoles que le projet de loi de finances rectificative impute au FSV dès cette année. Aussi, votre rapporteur vous présente-t-il un tableau légèrement corrigé par rapport à celui qui figure dans le rapport précité pour tenir compte de cette dernière mesure. Comme on peut le constater sur ce tableau, dès sa première année de fonctionnement, le FSV sera déficitaire. Et s'il sera probablement excédentaire à législation constante en 1995, mais faiblement, il sera de nouveau en déficit en 1996.

**SITUATION FINANCIERE DU FSV COMPTE TENU DU PROJET DE LOI PORTANT
MODIFICATIONS, DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995
ET DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1994**

	1994	1995	1996
<i>Ressources</i>	62.146	66.237	69.366
CSG	48.390	51.096	53.944
Autres recettes fiscales	13.681	15.016	15.317
Produit des placements	70	120	100
Remboursement frais de gestion	4	5	5
<i>Emplois</i>	61.101	65.419	70.371
Prestations prises en charge	33.039	40.761	41.470
. L 815-2 (ex FNS)	15.185	14.439	13.790
. frais de gestion	263	261	245
. L 814-1 à 3	2.866	3.268	3.197
. AVTS et assimilés	969	534	663
. majoration de 10 %	14.157	20.905	22.259
. majoration pour conjoint à charge	592	599	561
. autres	806	755	754
Cotisations prises en charge	21.271	24.597	23.395
. validation de périodes de chômage	20.751	24.065	22.849
. validation de périodes de service national	520	532	546
Annuité afférente au concours de l'Etat au régime général	6.787	56	5.501
Frais de gestion	4	5	5
<i>Solde de trésorerie (ressources-emplois)</i>	755	818	- 1005
<i>Trésorerie cumulée au 31/12</i>	- 755	63	- 942

Source : rapport du Gouvernement au Parlement en application de l'article L. 111-3 du code de la sécurité sociale. A été rajoutée la mesure contenue dans le projet de loi de finances rectificative sur la prise en charge par le FSV dès 1994 des bonifications pour enfants des exploitants agricoles

Cette situation financière dégradée est due aux conséquences des dispositions de l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995. En effet, celui-ci impute au FSV la prise en charge, déjà citée, des bonifications pour enfants des exploitants agricoles qui, on l'a vu, s'élève à 1,8 milliard de francs ainsi que celle des bonifications pour enfants des fonctionnaires de l'Etat qui est égale à 6,7 milliards de francs (1), soit précisément la somme qui devait être remboursée par le fonds à l'Etat au titre de la dette du régime général et qui ne le sera pas en 1995 à titre de compensation. A cet égard, se posent deux types de questions : tout d'abord, qu'en sera-t-il des années postérieures à 1996, dans la mesure où conformément aux données figurant dans le rapport du Gouvernement relatif à la sécurité sociale, il semble qu'en 1996 il y ait encore compensation ? Enfin, pourquoi les bonifications pour enfants du régime des exploitants agricoles ne sont-elles pas compensées, grevant d'autant le FSV ?

Enfin, se pose également une question de principe à propos de la prise en charge des bonifications pour enfants du régime des fonctionnaires de l'Etat. En effet, étant donné que ce régime n'a pas réformé son mode de calcul des retraites, il apparaît peu équitable, selon votre rapporteur, de lui permettre d'accéder à ce type de mesure. Ceci amène, d'ailleurs, tout naturellement, celui-ci à s'interroger sur l'avenir du FSV : ne peut-on voir là un premier pas vers la prise en charge de toutes les bonifications pour enfants des régimes spéciaux sans que ceux-ci aient été réformés ? Ne va-t-on pas vers une dénaturation du fonds, celui-ci abandonnant le terme de vieillesse, pour devenir un simple fonds de solidarité ? De plus, et c'est une inquiétude réelle lorsque l'on conjugue les conséquences des trois textes qui le concernent actuellement, avec l'accroissement de ses charges et si l'on tient compte de l'évolution extrêmement sensible à la conjoncture de certaines de ses dépenses et recettes, ce fonds risque de devenir structurellement déficitaire. Ce sera donc aux pouvoirs publics de trouver une solution... En tout cas, les contraintes financières infligées au FSV et les incertitudes quant à son rôle futur s'avèrent, selon votre rapporteur, tout à fait préoccupantes.

(1) alors qu'elle ne représentait que 5,6 milliards de francs en 1992...

TITRE II

L'ACCUEIL : D'UN ETAT DES LIEUX ENCORE INSATISFAISANT MALGRE DES EFFORTS AUX PERSPECTIVES OUVERTES PAR L'EXPERIMENTATION

A. D'UN ETAT DES LIEUX ENCORE INSATISFAISANT MALGRE DES EFFORTS...

1. Malgré des efforts...

En effet, sur le plan des établissements, les capacités d'accueil se sont considérablement accrues depuis dix ans tandis que s'est poursuivie, à un rythme variable, la transformation des hospices entamée il y a bientôt vingt ans.

En effet, c'est la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales qui a prévu la transformation juridique, avant la fin de 1996, des "hospices publics" en établissements sanitaires ou sociaux. Parallèlement, un programme "d'humanisation" des conditions de vie dans les hospices a été initié dans le cadre du IXe Plan (1984-1988) et a pu se poursuivre dans le cadre des contrats Etat/région au cours des Xème et XIème plans, respectivement 1989-1993 et 1994-1998.

Au moment de l'achèvement du IXème plan, le Président de la République, M. François Mitterrand a demandé à ce que le programme d'humanisation des hospices soit achevé en sept ans de 1989 à 1996. Le financement des 50.646 lits considérés comme devant être humanisés devait être réalisé en deux étapes : la première étape devait permettre d'humaniser 35.320 lits soit 70 % de l'objectif total dans le cadre des contrats de plan Etat/région du Xème plan : l'engagement financier était paritaire : 2,253 milliards de francs de la part de l'Etat et des collectivités territoriales soit un engagement global de 4,506 milliards. La deuxième étape, en 1994 et 1995, devait permettre de réaliser le solde du programme, soit 15.326 lits. Toutefois, un tel programme n'a pu être mené à bien.

Même inscrit dans les actions prioritaires du Xème plan, le programme d'humanisation des hospices n'a bénéficié finalement que d'un apport paritaire de l'Etat et des collectivités territoriales de 2,3 milliards seulement pour humaniser 32.000 lits, soit 91,1 % de l'objectif contractuel. Cet écart que votre rapporteur ne peut manquer de relever résulte d'une sous-évaluation du coût réel des opérations. Il restait donc, en fait, à l'issue du Xème plan, 18.446 lits à humaniser. Ce nombre a été porté à 22.000 afin de prendre, enfin, en compte des opérations d'humanisation qui n'avaient pas été recensées lors de l'enquête nationale de 1988.

L'achèvement du programme d'humanisation des hospices fait partie des actions paritaires du XIème plan (1994-1998). Dans le cadre des contrats de plan Etat/région, l'engagement financier paritaire de 1,813 milliard devrait permettre cet achèvement. Pour 1994, première année d'exécution du XIème plan, 494 millions de francs avaient été, en autorisation de programme, prévus en loi de finances initiale. Eu égard aux annulations de crédits intervenues au cours de l'année, ce sont finalement 461,6 millions de francs qui ont été délégués aux préfets de région pour l'humanisation de 5.100 lits d'hospices.

En 1995, les autorisations de programmes devraient s'élever à 470 millions de francs, pour humaniser environ 5.600 lits, soit une baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 1994 de 24 millions de francs et de 4,9 %. Il devrait être encore versé, au titre de l'engagement de l'Etat, fin 1995, environ 882,18 millions de francs pour l'achèvement de ces opérations. Les crédits de paiement connaissent pour 1995 une hausse significative de 98,5 millions de francs et de 22,3 %, passant de 405 millions l'an passé à 503,5 millions cette année.

Sur le plan des capacités globales des établissements, un effort non négligeable a été entrepris depuis dix ans. En effet, alors qu'en 1986, ces capacités n'étaient que de 452.000 places, elles avoisinent désormais les 530.000, soit une croissance de 17,3 %, les services de soins de longue durée étant comptabilisés à part et comportant environ 77.000 places. A l'intérieur de cette croissance globale, il faut différencier celle du secteur privé et celle du public. Or, force est de constater que c'est le secteur privé qui a connu, et de loin, la croissance la plus rapide puisqu'elle a été, entre 1986 et 1992, de 47 % contre 8% seulement pour les maisons de retraite des hôpitaux publics. A l'intérieur même du secteur privé, la croissance la plus forte appartient au secteur privé lucratif qui a doublé, en l'espace de deux ans, entre 1988 et 1990, sa capacité d'accueil et qui compte désormais plus de 50.000 places. Toutefois, en capacité globale, le secteur public reste majoritaire à 60 %.

Si l'accroissement des capacités est notable, elle ne fait que suivre le vieillissement de la population.

Compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie et de l'accroissement du nombre de personnes dépendantes, les établissements sont de plus en plus médicalisés. Ainsi, de 1986 à 1993, le nombre de places en sections de cure médicale est passé de 66.000 à plus de 125.000, soit une croissance de près de 90 %. Ceci correspond à un véritable besoin. En effet, l'un des problèmes à résoudre dans le domaine de l'accueil aux personnes âgées et qui s'aggrave avec l'âge de celles-ci, est la difficulté qu'elles éprouvent à s'adapter à un nouvel univers. Or, l'âge d'entrée en établissement ne cesse de s'accroître : de moins de 80 ans en 1977, il est passé à 83 ans maintenant. Il est donc très difficile ensuite de déplacer la personne très âgée lorsque son état de dépendance s'accroît pour lui donner des soins appropriés, car on risque d'afluer sur son pronostic vital. Il faut noter, à cet égard, que, selon une enquête du ministère des Affaires sociales du 30 décembre 1990, plus de 50 % des personnes vivant en maison de retraite sont dépendantes et que 20 % sont confinées au lit et au fauteuil, avec, dans 82 % des cas, également, une dépendance psychique. Devant cet état de fait, la solution sur le plan psychologique, semble donc être de favoriser la création de sections de cure médicale à l'intérieur ou à côté de logements foyers existants. Sur ce point, on ne peut que saluer, pour 1995, l'annonce de la création de 3.000 places de sections de cure médicale décidée par le Gouvernement. Ces créations seront financées par l'assurance maladie, pour 20 % par des redéploiements et pour 80 % par affectation d'une enveloppe supplémentaire (1).

Mais ce faisant, il est clair que s'estompe la frontière entre les différents types de structures. Il faut, par ailleurs, souligner la part importante que prennent les départements en matière d'hébergement pour les personnes âgées (cf. tableau annexe n° 2), puisqu'ils y consacraient, en dépenses nettes, 4,8 milliards de francs en 1993, soit à peu près autant qu'en 1984, après une légère baisse au cours de ces dix dernières années. Cette apparente stagnation recouvre, en fait, deux phénomènes qui vont en sens inverse : tout d'abord, la baisse du nombre des personnes âgées qui bénéficient de cet hébergement qui passe ainsi de 161.000 en 1984 à 138.000 en 1993 et l'augmentation de la durée de séjour et du prix de journée. En dépenses nettes, l'hébergement constituait encore 76,2 % des montants d'aide sociale stricto sensu que les départements consacraient aux personnes âgées.

(1) Son montant sera de 282 millions : toutefois, cette enveloppe doit être partagée entre les créations de 3.000 places de section de cure médicale et celles de 3.000 places de soins infirmiers à domicile, selon une clef de répartition que votre rapporteur ignore.

Dans le domaine du maintien à domicile qui reste une priorité affichée ces dernières années par les gouvernements successifs, les intervenants principaux, caisses de sécurité sociale, régimes complémentaires, et collectivités territoriales mais aussi Etat, ont accompli des efforts réels pour, notamment, tenter de mieux prendre en compte les contraintes imposées par une situation de dépendance, que cela se traduise dans le domaine des soins ou de l'aide ménagère et de l'adaptation du logement.

Dans le domaine des soins à domicile comme dans celui de l'hébergement, il faut noter la croissance importante, partant il est vrai d'une base de départ relativement faible, des places puisque, à la fin de 1990, 1.200 services de soins à domicile offraient 42.000 places, soit un doublement en l'espace de sept ans. A l'issue du plan triennal 1991-1993 visant à développer ce type de services, il y en avait 1.390 offrant 51.809 places, soit une croissance en places de 23,4 % en trois ans. Toutefois, l'offre reste encore insuffisante par rapport à la demande et répartie inégalement sur l'ensemble du territoire. A cet égard, on ne peut que saluer la création à partir du 1er janvier 1995, de 3.000 nouvelles places de soins infirmiers à domicile financées comme les nouvelles places de section de cure médicale par l'assurance maladie, en partie par redéploiement, en partie par une enveloppe supplémentaire de crédits. Par ailleurs, ces créations s'intègrent parfaitement au sein du dispositif expérimental relatif à la dépendance.

Dans la même optique, la CNAVTS a mis en place, en 1992, à l'invitation des pouvoirs publics, une prestation extra légale de garde à domicile afin de répondre à des "situations de crise" ou d'urgence comme la sortie d'hôpital ou la carence des proches. Dès 1993, les conditions d'attribution ont d'ailleurs été assouplies pour tenir compte de la dépendance chronique. D'où, après une montée en charge très lente, un engagement des crédits trop rapide. En 1993, 20.854 personnes ont pu bénéficier de cette prestation d'un montant moyen de 6.570 francs. Cette prestation devrait pouvoir s'insérer dans le cadre de la prise en charge de la dépendance dans les départements concernés par l'expérimentation.

Outre par le biais de l'allocation compensatrice pour la tierce personne, dont il sera fait mention plus avant, les départements interviennent pour favoriser le maintien à domicile grâce à l'aide ménagère pour laquelle ils ont dépensé, en 1993, 1,5 milliard, soit une baisse en francs courants par rapport à 1984 de 300 millions, résultante là encore de deux facteurs jouant en sens inverse, une hausse de la dépense par bénéficiaire atteignant 23 % de 1989 à 1993 et une baisse très significative des bénéficiaires sur l'ensemble de la période de 48.000, soit un tiers, puisqu'ils passent, en effet, de 144.000 en 1984 à 96.000 en 1993. Quant aux caisses de retraites, elles

financent 60 % de cette même aide ménagère, - 40 % pour la seule CNAVTS- dont bénéficient 500.000 personnes. A propos de la CNAVTS, il faut noter que, depuis l'an passé, elle met en oeuvre un plan triennal de développement du volume d'heures d'aide ménagère, à raison de 2 % supplémentaires par an. Ce plan vise à favoriser l'aide aux plus dépendants et à rééquilibrer les dotations pour ce faire entre les caisses régionales en fonction du taux de personnes âgées de plus de 75 ans. En ce qui concerne les organismes gestionnaires, le secteur privé y occupe une place prépondérante, 62 %, alors que dans le secteur public, les centres communaux d'action sociale occupent la première place avec 32 % de l'activité. A cet égard, votre rapporteur s'étonne du fait que les statistiques en matière d'aides ménagères soient si anciennes -1988-, il y avait alors 80.000 aides ménagères pour un peu plus de 40.000 équivalents temps plein, alors que la question des emplois de proximité est un sujet tout à fait actuel.

Enfin, on peut mentionner que l'action de la CNAVTS à partir des crédits de son fonds national d'action sanitaire et sociale qui s'élève à 3 milliards de francs, ne se limite pas à financer l'aide ménagère et la garde à domicile. Afin, d'une part, de permettre aux retraités de vivre le plus longtemps possible à domicile et, d'autre part, d'offrir aux plus âgés des soins adaptés, elle a mis en place notamment, des aides à l'amélioration de l'habitat pour un montant global de 130 millions de francs en 1993, et des "aides innovantes pour les grands dépendants" à raison de 18 millions de francs toujours en 1993. Par ailleurs, il faut signaler que, selon une enquête récente de la caisse nationale des allocations familiales, les personnes de plus de 60 ans représentaient 31 % du nombre des bénéficiaires de l'allocation de logement social (ALS).

L'Etat, comme cela a, déjà, été noté par votre rapporteur, a davantage un rôle d'impulsion en matière de politique en faveur des personnes âgées et notamment en matière d'aide à domicile. Dans cette optique, il réglemente le contenu de la formation de ceux et surtout celles qui aident les personnes âgées à domicile. Ainsi, le certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD) a-t-il été réformé en 1993 par un arrêté et une circulaire du 15 décembre 1993, afin d'accroître, notamment la durée de la formation théorique.

Mais l'Etat intervient surtout par le biais de dispositions fiscales, de mesures d'exonérations de cotisations sociales et de simplifications de dispositions existantes afin de faciliter le développement des emplois d'aide à la personne âgée pour favoriser le maintien à domicile.

A cet égard, ces dernières années ont vu la mise en oeuvre d'un certain nombre de mesures qui viennent s'ajouter aux dispositions préexistantes. Ainsi, les personnes âgées de plus de 70

ans sont-elles exonérées du paiement des cotisations patronales de sécurité sociale. Cette mesure est loin d'être négligeable dans la mesure où les personnes de 70 ans concernées par cette disposition étaient au nombre de 278.866 et où cela représentait un coût pour le régime général d'1,15 milliard. Par ailleurs, conformément à l'article 21 de la loi du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, les associations d'aide à domicile aux personnes âgées, comme les autres associations d'aide aux personnes, bénéficient d'un abattement de 30 % des cotisations patronales de sécurité sociale depuis le 1er juillet 1993. Le coût pour le régime général en a été estimé à 270 millions de francs.

Sur le plan fiscal, le présent projet de loi de finances augmente d'une manière très significative le montant de la réduction d'impôt par le contribuable qui emploie une aide à domicile, puisque celle-ci passe de 13.000 francs à 45.000 francs. Cette mesure vient s'ajouter à la tolérance de l'administration qui permet qu'un particulier qui n'emploie qu'une personne à domicile n'acquitte pas la taxe sur les salaires. Ces dispositions profitent aux personnes âgées, même si elles n'en sont pas les destinataires exclusives. Par ailleurs, pour les personnes âgées moins dépendantes s'ajoutera à partir du 1er décembre 1994, la faculté de recourir au chèque service institué par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993, pour l'emploi d'une aide à domicile, dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire si la durée du recours hebdomadaire à celle-ci n'excède pas huit heures.

L'ensemble des mesures qui viennent d'être mentionnées devrait donc permettre le développement d'emplois de proximité qui intéressent un certain nombre de personnes âgées si l'on en croit l'estimation réalisée par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) auprès de 3.000 personnes âgées et présentée lors du Congrès de l'Association des maires de France. Cette étude estimait, ainsi, à 50.000 en équivalent temps plein le nombre d'emplois de proximité qui pourraient être créés sous certaines conditions auprès des personnes âgées.

2. ... un état des lieux encore insatisfaisant

A cet égard, un certain nombre de problèmes récurrents demeurent alors que certains faits très marginaux mais inquiétants se produisent. En effet, les montants des forfaits de section de cure médicale ne semblent pas toujours adaptés à l'état des personnes âgées concernées et ce, malgré la possibilité d'opérer des déplafonnements et de faire des prises en charge hors forfait. Des dysfonctionnements plus profonds ont pu être observés. Ainsi, certaines maisons de retraite ont-elles transféré leur clientèle la plus

dépendante des sections de cure médicale vers des lits non médicalisés où toutes les dépenses de soins y sont prises en charge, à l'acte et à titre individuel. Dans cette optique, certains établissements n'ont pas souhaité se médicaliser. En fait, les montants alloués par l'assurance maladie ne correspondent pas véritablement à l'état de santé des personnes accueillies mais dépendent du statut juridique de l'établissement, ce qui apparaît tout à fait anormal. La détermination de nouvelles règles de tarification apparaît donc nécessaire à votre rapporteur.

A cet égard, conscient des dysfonctionnements du système, le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville a souhaité, en préalable à toute modification des textes, conduire une analyse de la situation dans quelques établissements. L'étude qui a commence en février 1994 doit s'attacher, en particulier, "à analyser l'état de santé des personnes accueillies, décrire les modes de prise en charge, connaître la structure des coûts d'hébergement, de prise en charge de la dépendance et des soins et obtenir des indications de coût par groupe de perte d'autonomie". Elle se déroule dans sept départements situés dans quatre régions (Bretagne, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur) et à l'intérieur de dix-neuf établissements. C'est en fonction des résultats de cette étude que le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville décidera d'élaborer ou non une réforme des forfaits-soins. Il semble en tout cas à votre rapporteur qu'une telle réforme est nécessaire eu égard aux dysfonctionnements constatés.

Par ailleurs, se pose le problème récurrent de la présence indue de certaines personnes âgées en établissements psychiatriques, problème qu'avait déjà soulevé, l'an passé, votre rapporteur. Leur nombre est bien évidemment très difficile à déterminer. On sait seulement, d'après les chiffres fournis par la direction générale de la santé, que, au 16 mars 1993, il y avait 22 % de personnes âgées en hôpitaux psychiatriques. Selon les informations obtenues par votre rapporteur, une enquête serait actuellement menée par l'Inspection générale des Affaires sociales sur, notamment, "l'inadéquation de l'état des personnes âgées placées dans des établissements psychiatriques et la vocation desdits établissements". Celle-ci pourra peut-être contribuer à l'évaluation du nombre de personnes âgées placées indûment du fait de la prise en charge intégrale par la sécurité sociale dans ces établissements. Ce fait, en tout cas, n'est pas contestable même si on ne peut encore l'appréhender statistiquement et il pose plusieurs types de problèmes : pour la personne âgée qui se trouve dans cette situation d'abord. En effet, elle n'y est pas à sa place, mais, si on la laisse aller dans une autre structure, plus adaptée à ses besoins, quittant un univers qu'elle a fréquenté pendant nombre d'années, elle risque de ne pouvoir s'adapter et de voir son existence abrégée, du fait de ce traumatisme. Ensuite, sur le plan financier, il

faut bien se rendre compte que le changement de structure n'est pas neutre et a souvent pour conséquences de reporter la prise en charge de la personne, de la sécurité sociale vers le département. La solution à trouver, sur le plan de l'intérêt de la personne ou des institutions n'est donc pas aisée à trouver. En tout cas, ne devraient désormais être placés en hôpitaux psychiatriques que ceux qui en ont réellement besoin. Ceci apparaît de bon sens.

Par ailleurs, votre rapporteur s'est inquiété de pratiques extrêmement marginales en France mais qui le sont un peu moins dans un pays comme le Danemark, comme le refus de soins extrêmement coûteux pour des personnes âgées à cause précisément de leur grand âge. Le cas de l'hôpital d'Orléans ⁽¹⁾ est évidemment extrême. Il doit rester une exception. Mais le contenu de certains articles peut faire réfléchir au moment où l'espérance de vie s'accroît et où la maîtrise des dépenses de santé est une nécessité. Au Danemark, par exemple, une récente enquête montre que "beaucoup d'établissements hospitaliers se basent sur les critères d'âge pour prodiguer des soins intensifs" ⁽²⁾. Ce serait notamment le cas pour les victimes d'embolies et d'hémorragies cérébrales. Une telle dérive est inquiétante et pose des problèmes éthiques sur lesquels, selon votre rapporteur, il conviendrait de mener une réflexion approfondie.

A côté de l'hébergement en établissement, la loi du 10 juillet 1989 avait souhaité promouvoir l'accueil à titre onéreux chez des particuliers. Or, force est de constater que, comme pour les handicapés également concernés, cette loi est un relatif échec pour l'accueil des personnes âgées, dans la mesure où, au 30 avril 1992, dernière évaluation connue, ce qui tout de même pose problème, 2.736 personnes âgées seulement, dont 146 très dépendantes, bénéficiaient de ce type d'hébergement. Il conviendrait donc, selon votre rapporteur, de pouvoir obtenir des statistiques plus récentes ainsi que de diligenter une enquête afin de déterminer les causes de cet insuccès. En effet, ce type d'hébergement reste, votre rapporteur en est convaincu, une piste intéressante notamment dans les zones rurales qui manquent encore de structures d'hébergement. Au vu des conclusions de cette enquête, le législateur pourrait alors tenter de rendre plus attractif ce système.

Enfin, votre rapporteur ne peut passer sous silence les problèmes récurrents de la dérive de l'allocation compensatrice, même si celle-ci est largement connue. Acquittée par les départements qui n'en peuvent mais, destinée aux personnes handicapées de par la loi de 1975, elle est devenue au fil des ans le

(1) Deux personnes âgées sont mortes l'an passé après avoir été laissées plusieurs heures sans soins.

(2) cf. le journal le Monde du mardi 8 février 1994 : des vieillards indésirables

substitut d'une prestation dépendance qui n'a pas encore vu le jour. Désormais, il n'y a plus que trois départements : Paris, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne où les personnes handicapées sont encore majoritaires, mais de peu, pour l'attribution de cette prestation. En revanche, déjà douze départements connaissent un taux supérieur à 80 % d'allocation compensatrice à destination des personnes âgées.

Si, en 1984, les montants consacrés à l'allocation compensatrice pour les personnes handicapées et celle pour les personnes âgées étaient égaux à 2,2 milliards, désormais, il n'en est plus de même avec 3,7 milliards pour les handicapés et 4,8 milliards pour les personnes âgées. En l'espace de neuf ans, de 1984 à 1993 inclus, l'allocation compensatrice versée aux personnes âgées a cru de 118 % passant de 2,2 milliards à 4,8 milliards et son taux de croissance sur les cinq dernières années connues (1989-1993) a été supérieur à 10 % (cf. tableau annexe n° 2).

Cette situation n'est donc pas tenable pour les finances des départements. C'est pourquoi le Parlement a introduit, à l'article 59 de la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, une disposition visant à contrôler l'effectivité de l'aide de la tierce personne et à suspendre l'allocation compensatrice lorsque tel n'est pas le cas. En effet, l'allocation compensatrice est trop souvent épargnée par les personnes âgées pour compléter l'héritage qu'ils laisseront à leurs enfants. Le décret d'application de l'article 59 précité, très attendu par les Conseils généraux, d'abord prévu pour l'automne 1994, vient d'être soumis au Conseil d'Etat. Il devrait être publié à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine. Il doit définir les conditions dans lesquelles l'allocation peut être suspendue ou interrompue par le président du Conseil général, en cas de non effectivité de l'aide. Il devrait contribuer, en tout cas votre rapporteur l'espère, à maîtriser les dérives de l'allocation compensatrice et à réserver celle-ci, parmi les personnes âgées, à celles qui en ont réellement l'usage, en attendant la généralisation d'une prestation dépendance.

Ce décret va de pair également avec un autre texte réglementaire, résultant d'une promesse de Mme le Ministre d'Etat en séance publique, à l'Assemblée nationale, en octobre 1993, lors de l'examen de son budget qui concerne la composition des COTOREP (commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel) qui attribuent, entre autres, l'allocation compensatrice. En effet, actuellement, la représentation au sein de ces commissions des Conseils généraux est très faible. Ceux-ci pourraient, désormais, en l'état actuel du projet de décret, compter six représentants ou personnes nommées par eux : soit trois conseillers généraux, deux personnes désignées par le président du Conseil général, en raison de leur compétence dans le domaine sanitaire et

social dont un médecin et une personne également choisis par le président du Conseil général, parmi celles présentées par les organismes gestionnaires de foyers d'hébergement pour personnes handicapées. La composition de la COTOREP devrait donc être plus équilibrée. Ce décret sur la composition des COTOREP devrait, en principe, selon les informations données à votre rapporteur, être publié prochainement, probablement à la fin de l'année. Ces deux décrets forment un tout qui, avec la disposition sur l'expérimentation adoptée dans le cadre de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, tente d'apporter un début de réponse au problème de la dépendance.

B... AUX PERSPECTIVES OUVERTES PAR L'EXPERIMENTATION

La dérive de l'allocation compensatrice telle qu'elle vient d'être rappelée qui ne fait que retraduire les données démographiques actuelles avec le vieillissement de la population et l'accroissement du nombre des personnes très âgées et dépendantes démontrait la nécessité d'adopter rapidement un texte sur la prise en charge de la dépendance. Consciente de l'urgence de la réponse à donner tant aux personnes concernées qu'aux Conseils généraux, financeurs de l'allocation compensatrice, Mme Simone Veil, Ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, avait déclaré qu'un projet de loi relatif à la dépendance des personnes âgées serait soumis au Parlement au cours de la session de printemps 1994. Cependant, l'élaboration d'un tel projet s'est heurtée à nombre de difficultés.

1. La tentative infructueuse du printemps dernier d'élaborer un projet de loi et l'initiative de votre commission

La première des difficultés rencontrées pour l'élaboration de ce projet a été celle de désigner un responsable unique, un pilote. Or, dans la mesure où les départements et les organismes de sécurité sociale, tant caisse nationale d'assurance vieillesse que caisse nationale d'assurance maladie intervenaient chacun auprès des personnes âgées et pouvaient donc prétendre à un tel rôle, il apparaissait difficile de désigner l'organisme ou la collectivité responsable.

De ce problème initial et essentiel de compétence, la cogestion étant de toute façon une solution peu satisfaisante, découlait celui du financement. Se posait, en effet, la question du financement du complément aux sept milliards environ que consacraient globalement les départements à la prise en charge des personnes âgées dépendantes par le biais de l'allocation compensatrice et de l'hébergement en établissements et qui s'avéraient insuffisants. Plusieurs hypothèses quant à ce financement complémentaire furent successivement écartées : l'accroissement de la contribution sociale généralisée (CSG) apparaissait difficilement envisageable après la hausse de 1,3 % intervenue au 1er juillet 1993. Le relèvement des cotisations sociales tant patronales que salariales se heurtait à la logique de la politique d'abaissement du coût du travail menée par le Gouvernement et aux contraintes de la compétitivité externe. Enfin, une dernière piste, une contribution supportée par les retraités, par le biais de l'accroissement d'un point de leur cotisation d'assurance maladie, qui est bien inférieure à celle des actifs, fut également abandonnée, Mme Simone Veil, Ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, ayant confié dans un entretien que "dans la conjoncture que nous connaissons, tout prélèvement supplémentaire, quelle que soit la catégorie touchée, aurait été mal compris".

Par ailleurs, se posaient également la question de la validité de la nouvelle grille de dépendance et celle de l'évaluation du nombre de personnes susceptibles d'être touchées.

Pour l'ensemble de ces raisons, le projet de loi que Mme le Ministre d'Etat avait promis de déposer d'abord devant le bureau de la Haute Assemblée n'a pu, provisoirement, voir le jour.

Or, cette situation est apparue très insatisfaisante particulièrement au Sénat et à votre commission qui avait beaucoup oeuvré dans le domaine de la dépendance en approuvant notamment la proposition de loi dite "Fourcade-Marini" relative à l'instauration d'une allocation aux personnes âgées dépendantes. C'est pourquoi elle a proposé, à l'instigation de son président, M. Jean-Pierre Fourcade, d'introduire dans la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, le principe d'expérimentations en matière d'aide aux personnes âgées dépendantes. C'est l'article 38 de la loi précitée qui détermine le contenu de ce principe. Les expérimentations doivent être définies par des conventions départementales conclues entre les différents intervenants, les Conseils généraux, les autres collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale dans le cadre d'un cahier des charges établi par le ministre des Affaires sociales afin d'entrer en vigueur dès le 1er janvier 1995. Elles ne doivent pas préjuger des solutions définitives. Mais elles doivent servir à valider, ou non, la nouvelle grille d'évaluation de la dépendance, à trouver le

meilleur schéma d'organisation, à apprécier plus exactement le nombre de personnes concernées et bien sûr, à établir de manière pertinente le coût global de la prise en charge de la dépendance. Enfin, un comité national, présidé par le ministre des Affaires sociales, et comprenant des parlementaires, des représentants des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale et du comité national de retraités et des personnes âgées (CNRPA) est chargé d'assurer le suivi de ces expérimentations et d'en établir le bilan.

Cette proposition de votre commission des Affaires sociales a été acceptée par le Gouvernement et adoptée sans modification par l'Assemblée nationale. Elle a donc servi de fondement aux expérimentations qui vont être mises en oeuvre dès le 1er janvier 1995.

2. Les caractéristiques de l'expérimentation

Celle-ci doit être le préalable à l'adoption d'un texte de loi mais n'est pas en elle-même la réponse suffisante au problème posé par la dépendance. Sa durée doit donc être courte. Il n'est pas question, selon votre rapporteur, d'attendre vingt ans comme l'Allemagne (cf. ci-après) pour adopter un texte législatif.

La loi allemande du 26 mai 1994 sur l'assurance dépendance (1)

Adoptée après une vingtaine d'années de tentatives infructueuses, cette loi crée à partir du 1er janvier 1995 un cinquième risque relatif à la dépendance dans le système allemand de sécurité sociale.

La dépendance prise en compte dans le cadre de ce texte n'est pas liée à l'âge et ne concerne donc pas uniquement les personnes âgées. Elle est le résultat d'une maladie ou d'un handicap d'ordre physique, mental ou psychique empêchant l'accomplissement des actes habituels de la vie, pendant une durée d'au moins six mois.

La loi distingue trois niveaux de dépendance : la dépendance importante où la personne a besoin d'une aide au moins une fois par jour pour au moins deux actes de la vie et plusieurs fois par semaine pour l'entretien du foyer, la dépendance grave où la personne doit avoir recours à une aide au moins trois fois par jour et plusieurs fois par semaine pour l'entretien du foyer, et enfin, la dépendance très grave où la personne a besoin d'une aide nuit et jour.

Ce sera aux nouvelles caisses d'assurance dépendance de faire constater par le service médical de l'assurance maladie l'état de dépendance et de déterminer le degré de celui-ci.

(1) Cette fiche s'inspire de l'étude menée par la division des études de législation comparée du service des Affaires Européennes du Sénat sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes (pour plus de précisions se reporter à cette étude).

Sont automatiquement assurées contre le risque dépendance les personnes bénéficiant déjà du régime légal d'assurance maladie, soit en fait 90 % de la population. Ceux qui ont une assurance volontaire pour la maladie peuvent choisir entre le régime légal et une caisse privée pour l'assurance contre le risque dépendance. Les compagnies d'assurance doivent assurer contre ce nouveau risque les personnes qui en sont déjà victimes et qui bénéficient d'une assurance maladie privée.

Mais le bénéfice des prestations dépendance est subordonné à une durée minimale d'assurance d'un an en 1995 et progressivement portée à cinq ans en 1999.

La loi du 26 mai 1994 souhaite d'abord privilégier le maintien à domicile, c'est pourquoi les personnes restant chez elles bénéficieront de la prestation dépendance dès le 1er avril 1995 alors que celles qui sont en hébergement ne le pourront qu'à partir du 1er juillet 1996.

La prestation prend des formes différentes selon que la personne dépendante est aidée par un salarié de la caisse d'assurance dépendance ou par quelqu'un qu'elle emploie directement : prestation en nature dans le premier cas, prestation en espèces dans le deuxième : le degré de l'aide varie bien évidemment en fonction du stade de dépendance déterminé. Toutefois, même en cas de prestations en espèces, la caisse d'assurance dépendance oblige la personne à faire appel, selon le degré de dépendance, deux, quatre ou douze fois par an à une tierce personne employée par une institution avec laquelle elle a signé un accord.

En outre, l'assurance dépendance peut aussi prendre en charge des dépenses qui ne le sont pas selon d'autres modalités (fauteuils roulants, etc.).

Lorsque le maintien à domicile n'est pas ou n'est plus possible, l'assurance dépendance peut prendre en charge les dépenses qui sont liées à cet état dans la limite de 2.800 DM mensuels (2) ou de 3.300 DM dans les cas les plus graves. Mais il est bien évident que les dépenses d'hébergement et de nourriture ne sont pas incluses dans cette prise en charge.

Le coût de cette nouvelle prestation a été estimé à 17 milliards de DM pour le maintien à domicile et à 11 milliards de DM pour l'accueil en hébergement.

Son financement est assuré en théorie à parité par les employeurs et par les salariés par le biais d'une cotisation assise sur les salaires. D'abord fixée à 1 % du salaire brut mensuel plafonné, elle passera à 1,7 % lors de l'entrée en application de la deuxième étape du texte concernant les personnes en établissement. Mais, en fait, la part patronale sera compensée par la suppression d'un jour férié.

Le choix de celui-ci revient à chaque land. Si ce choix ne peut être effectué ou si pour des raisons religieuses, comme en Bavière, le land ne souhaite pas procéder à cette suppression, il est possible que les salariés prennent intégralement à leur charge le financement de l'assurance dépendance dans la limite d'un montant de 57 DM par mois. Par ailleurs, il appartiendra à un comité d'experts d'évaluer la nécessité de supprimer un second jour férié avant la mise en oeuvre de la seconde étape de cette loi.

Tandis que les retraités sont assujettis au même taux que les salariés actifs, c'est à l'office fédéral du travail que revient de verser l'équivalent des parts salariales et patronales pour les chômeurs.

Bien qu'en théorie, elle sera une branche indépendante de la sécurité sociale, l'assurance dépendance aura des liens assez étroits avec l'assurance maladie puisque les futures caisses d'assurance dépendance bénéficieront des structures et du personnel des caisses d'assurance maladie et que leurs organes dirigeants seront les mêmes.

Enfin, le ministère de travail et des affaires sociales est chargé de faire un bilan de l'application de cette loi.

(2) 1 DM = 3,43 francs.

Le cahier des charges qui devait être établi par le ministre chargé des Affaires sociales et qui était prévu à l'article 38 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, a été rendu public le 6 octobre. C'est lui qui définit l'ensemble des caractéristiques de cette expérimentation. Et c'est à partir de ce cahier des charges que les départements ont dû se déterminer pour être candidats à l'expérimentation et déposer un dossier. Ils disposaient d'un mois pour cela, initialement, et le nom des dix départements choisis devait être connu à la fin novembre. Il semble, toutefois, que certains départements aient reçu leur dossier extrêmement tardivement, c'est pourquoi la date butoir du 7 novembre pour le dépôt des candidatures n'a pas été maintenue. A ce jour, 41 départements se sont portés candidats. Le nom des dix élus ne devrait être finalement rendu public que vers le 15 décembre. Il doit être effectué par le ministre des Affaires sociales, conjointement avec la CNAVTS et l'Association des présidents de Conseils généraux. Le choix opéré doit refléter la diversité socio-démographique du pays. Lorsque les dix départements auront été choisis, leurs Conseils généraux élaboreront avec les caisses régionales d'assurance maladie des conventions locales avant le 1er janvier 1995, soit le début de l'expérimentation. Selon le cahier des charges, cette expérimentation poursuivra quatre objectifs : la validation d'une grille nationale, la mise en place d'une coordination autour de la personne âgée, la coordination de l'offre de service et la mise en oeuvre d'une prestation expérimentale dépendance (PED) composée de prestations complémentaires ou alternatives, l'allocation compensatrice pour tierce personne et/ou la prestation supplémentaire dépendance (PSD) liquidée et servie par le régime général.

Le montant de cette prestation expérimentale dépendance sera fixé en fonction des besoins de la personne âgée mais plafonné à 4.264,66 francs par mois, comme l'allocation compensatrice.

Ce sera toutefois, en principe, une prestation en nature destinée à financer les services fournis par des personnes. Ce n'est qu'exceptionnellement, que cette prestation pourra être versée en espèces au bénéficiaire lorsqu'un membre de sa famille ou un proche le prendra en charge ou en cas de pluralité d'intervenants, si cette modalité s'avère plus adaptée. Elle ne concerne que l'aide à domicile (1).

(1) A cet égard, il faut mentionner que lors de la journée d'études de l'Association des directeurs d'établissements d'hébergement pour personnes âgées et de l'Union nationale des établissements privés pour personnes âgées, le 24 novembre 1994, M. Jean-Yves Chamard, député, s'est engagé à déposer un amendement au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social afin d'étendre l'expérimentation aux établissements, à partir du 1er juillet 1995

Elle sera, de plus, attribuée sous condition de ressources : soit une fois et demie le montant du minimum vieillesse augmenté de celui de la prestation expérimentale, au lieu d'une fois le minimum vieillesse pour l'allocation compensatrice.

La prestation supplémentaire dépendance (PSD), qui est une prestation extra-légale, sera financée par des crédits limitatifs du fonds national d'action sanitaire et sociale de la CNAVTS, répartis entre les dix départements d'expérimentation. Ces crédits devraient s'élever à 250 millions de francs pour 1995.

De plus, ne seront concernés que les flux des nouvelles demandes et les renouvellements d'allocation compensatrice. De ce fait, le nombre de bénéficiaires potentiels est estimé de 5.000 à 6.000 personnes, selon les départements qui auront été choisis. La prestation expérimentale dépendance sera versée pendant un an à compter de la date d'attribution.

Enfin, un bilan de cette expérimentation devrait être dressé au cours du premier semestre 1996.

Ainsi, grâce à l'initiative de votre commission, un début de réponse au problème de la dépendance va être mis en oeuvre. Même si cela n'est pas suffisant, il faut tout de même s'en féliciter dans la mesure où elle permettra de valider, ou non, certains éléments indispensables pour l'élaboration d'un texte général.

*

* *

1994 a donc été l'année de mise en oeuvre de l'indispensable réforme des retraites du régime général qu'avait entreprise le Gouvernement l'an passé. Or, cette application s'est déroulée sans difficulté. 1994 a vu également l'adoption, à l'initiative de votre commission, du principe d'expérimentation en matière de dépendance qui correspond à une attente certaine de la part de la population. Ne prendre aucune disposition en ce domaine aurait, en tout cas, été mal ressenti. Si des interrogations se font jour, notamment à propos du fonds de solidarité vieillesse, d'incontestables avancées ont donc été accomplies. Compte tenu de ces remarques, **votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique en faveur des personnes âgées.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE D'ETAT

Réunie le mardi 22 novembre 1994 sous la présidence de M Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville sur les crédits de son département ministériel pour 1995 (Politique en faveur des personnes âgées).

Mme Simone Veil a précisé qu'en faveur des personnes âgées, 503 millions de francs de crédits de paiement seront inscrits en 1995 pour l'humanisation des hospices, soit près de 100 millions de francs de plus qu'en 1994. La dépendance donnera lieu à des expérimentations. Par ailleurs, 3.000 places de section de cure médicale et 3.000 places de soins infirmiers à domicile seront créées en 1995.

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, président, qui s'exprimait à la place de M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis du budget des personnes âgées, Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, a estimé que les esprits n'étaient encore pas tout à fait mûrs pour l'instauration de fonds de pension. Elle a également précisé, en matière d'expérimentations relatives à la dépendance, que le choix des départements pilotes n'était pas encore arrêté mais que, d'ores et déjà, quarante et un départements étaient candidats.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie sous la présidence de M. Roger Lise, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Alain Vasselle sur le budget de la politique en faveur des personnes âgées.

A titre liminaire, M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a remarqué que les crédits de l'Etat s'avèraient, dans ce domaine, extrêmement limités et s'articulaient autour de trois postes : la transformation des hospices dont les crédits de paiement croissaient de 98,5 millions de francs, passant ainsi de 405 millions à 503,5 millions de francs, la formation des intervenants à domicile dont le montant demeurait stable à 16,4 millions, et les actions

nationales ou déconcentrées en matière d'action sociale évaluées à 10 millions de francs comme l'an passé. Il a donc évalué, pour 1995, le budget stricto sensu relatif aux personnes âgées à 529,4 millions de francs, contre 431,4 millions de francs l'an passé, soit une hausse de 22,7 % intégralement imputable à l'accroissement de crédits de paiement à destination de la transformation des hospices. Il a constaté que l'Etat jouait surtout un rôle d'impulsion et qu'à côté de lui, d'autres organismes ou collectivités jouaient un rôle essentiel, départements, caisses de sécurité sociale, régimes complémentaires. Il a souhaité articuler son propos autour de deux questions principales concernant l'action en faveur des personnes âgées : celle des ressources et celle de l'accueil.

Sur la première question, M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a estimé que les esprits n'étaient pas encore "mûrs" pour la mise en oeuvre de fonds de pension. Concernant l'entrée en vigueur de la réforme des retraites, il a remarqué qu'elle s'était bien déroulée. Mais il a souligné, qu'étant très progressive, celle-ci n'avait pas encore un effet très sensible sur le niveau des retraites servies par la caisse nationale des travailleurs salariés (CNAVTS) et donc sur la situation financière de cette dernière. Il a déclaré que, selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, les économies pour la CNAVTS devraient s'élever en 1994 à 102 millions et à 463 millions en 1995. Il a également mentionné que l'économie pour 1995 risquait d'être plus qu'absorbée par le passage du taux de réversion de 52 à 54 % au 1er janvier 1995, dont le coût devrait s'élever à 502,6 millions de francs. Il a donc exprimé son inquiétude sur la situation financière de la CNAVTS, qui devrait être en déficit, en 1994 et 1995, respectivement de 13,5 milliards et 13,7 milliards, alors que le fonds de solidarité vieillesse a été créé et que la dette du régime général a été apurée au 31 décembre 1993. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur les conséquences de l'effet "Chamard" qui prévoit un rattrapage, en niveau et en masse, lorsque les prix constatés sont différents des prix prévisionnels. Il a, en effet, souligné que la première fois où ce dispositif s'appliquerait, le rattrapage risquait d'être négatif, dans la mesure où l'inflation constatée pour 1994 serait vraisemblablement comprise entre 1,4 % et 1,7 % alors que l'augmentation prévisionnelle des prix était de 2 %. Il lui est apparu difficile, à cet égard, de faire comprendre aux retraités qu'ils auraient en fait bénéficié d'une trop forte revalorisation l'an passé, alors que pendant des années, lorsque l'inflation constatée était plus forte que l'inflation anticipée, aucun rattrapage intégral n'était effectué.

Après avoir rappelé les caractéristiques du fonds de solidarité vieillesse (FSV), M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, s'est inquiété de l'accroissement de ses charges, prévues tant par le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, (prise en charge des cotisations des bénéficiaires de l'allocation spécifique de conversion et des chômeurs non indemnisés) que par l'article 17 du projet de loi de finances (prise en charge des bonifications pour enfants des exploitants agricoles et de celles des fonctionnaires de l'Etat). Il a trouvé cette dernière mesure contestable dans la mesure où le régime des fonctionnaires de l'Etat n'avait pas été l'objet de

réforme en matière de mode de calcul des pensions de ses ressortissants. Il s'est donc interrogé sur les futures missions du fonds de solidarité vieillesse et sur son équilibre à court et moyen terme. Il s'est étonné, à cet égard, que la commission des comptes de la sécurité sociale ait pu annoncer un excédent du fonds de solidarité vieillesse d'environ 1 milliard de francs, à la fois en juillet et octobre 1994, alors même que le surcroît de charges prévu par le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social était connu à cette deuxième date, qu'il s'avérait applicable au 1er janvier 1994 et qu'il était évalué à 3 milliards de francs.

*Sur le plan de l'accueil des personnes âgées, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a analysé les deux dispositions nouvelles annoncées pour 1995, à savoir la création de 3.000 sections de cure médicale et celle de 3.000 places de soins infirmiers à domicile, ces deux types de création étant financés par l'assurance maladie en partie par redéploiement, en partie par une enveloppe supplémentaire de crédits. Il a précisé, à propos du problème des personnes âgées placées indûment en hôpitaux psychiatriques, qu'une enquête de l'inspection générale des Affaires sociales avait été diligentée sur, notamment, celui plus général du placement des personnes de plus de 65 ans dans ce type d'établissement.*

***M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, s'est ensuite attaché à présenter succinctement les principales caractéristiques de l'expérimentation en matière de dépendance des personnes âgées qui doit commencer le 1er janvier 1995 dans dix départements seulement alors que 41 sont d'ores et déjà candidats. Il a, notamment, précisé que cette expérimentation instituait une prestation expérimentale dépendance, plafonnée et versée sous condition de ressources composée de l'allocation compensatrice attribuée par les départements et d'une prestation supplémentaire dépendance financée par la CNAVTS dans la limite d'un montant global de 250 millions de francs en 1995. Il a fait remarquer que cette expérimentation ne devait concerner que les flux des nouvelles demandes et les renouvellements d'allocation compensatrice, et qu'un bilan de celle-ci devrait être dressé au cours du premier semestre 1996.*

*A propos de l'allocation compensatrice, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, s'est étonné du retard par rapport à ce qui avait été annoncé de la parution du décret sur l'effectivité de l'aide de la tierce personne.*

***M. Jean Madelain** a rappelé qu'avec les fonds de pension, on abordait presque un débat de "nature théologique". Il a ajouté que si personne ne souhaitait remettre en cause le régime des retraites par répartition, celui-ci avait pourtant démontré ses limites mais qu'il fallait effectivement que les esprits mûrissent. Il a suggéré, par ailleurs, à la commission que **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, puisse intervenir au nom de celle-ci dans le cadre du débat sur l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995, relatif au fonds de solidarité vieillesse afin de poser des questions précises, car la dérive dans les missions du fonds lui apparaissait dangereuse.*

La commission ayant approuvé ce principe, M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a acquiescé à la demande de M. Jean Madelain d'intervenir sur l'article 17 du projet de loi de finances pour 1995.

La commission a alors décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique en faveur des personnes âgées contenus dans le projet de loi de finances pour 1995.

ANNEXES

- Annexe n° 1 :** Les personnes auditionnées par votre rapporteur
- Annexe n° 2 :** Les dépenses de certains intervenants en faveur des personnes âgées
- Annexe n° 3 :** Exemples de prise en charge de la dépendance dans certains pays de l'Union européenne, tirés de l'étude réalisée par la division des études de législation comparée du service des Affaires européennes du Sénat

Annexe n° 1

Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur

**M. Jean-François Chadelat, directeur du Fonds de solidarité
vieillesse**

**MM. André Fito et Jean Boudreau, respectivement, directeur délégué
de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
et directeur de l'Action sociale de cette même caisse.**

Annexe n° 2

Les dépenses de certains intervenants en faveur des personnes âgées

1) Les crédits de l'Etat en faveur des personnes âgées (en millions de francs)

Chapitres	Crédits	Loi de finances initiale pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Evolution	
				en valeur absolue	en %
Article 20 du chapitre 43-33	Formation des intervenants à domicile	16,4	16,4	0	0
Article 40 du chapitre 47-21	Programme d'action sociale de l'Etat : actions nationales en faveur des personnes âgées	4,5	4,5	0	0
Article 80 du chapitre 47-21	Programme d'action sociale de l'Etat : Actions déconcentrées en faveur des personnes âgées ou handicapées dont estimations pour les actions déconcentrées en faveur des personnes âgées	132,7	132,7	0	0
		5,5	5,5	0	0
Subventions d'investissement					
Article 90 du chapitre 66-20	Transformation des hospices				
	Crédits de paiement (Autorisations de programme)	405 493,93(1)	503,5 470	+ 98,5 -23,93	+ 24,3 - 4,8
TOTAL		431,4	529,9	98,5	+ 22,8

(1) Mais après décret d'annulation de crédits, ce montant ne s'élevait plus qu'à 461,6 millions.

2) Les dépenses des départements en matière d'aide sociale aux personnes âgées (source : lettre de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée : numéro spécial du 1er septembre 1994).

Ensemble des dépenses nettes d'aide sociale en direction des personnes âgées

Dépenses (en milliards de francs)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Dépenses nettes d'aide sociale aux personnes âgées en montant	6,55	6,43	6,14	6,06	5,99	5,98	6,21	6,27	6,3	6,3
Evolution en %		- 1,8	- 4,5	- 1,3	- 1,2	- 0,2	+ 3,8	1,0	0,5	0
Dont hébergement	4,75	4,73	4,52	4,49	4,57	4,55	4,73	4,79	5,0	4,8
Dont domicile	1,8	1,7	1,62	1,57	1,42	1,45	1,48	1,48	1,4	1,5
Allocation compensatrice aux personnes âgées en montant	2,2	2,3	2,5	2,6	2,7	3,0	3,3	3,8	4,3	4,8
Evolution en %		4,5	8,7	4,0	3,8	11,1	10,0	15,2	13,2	11,6
Total en milliards de francs	8,75	8,73	8,64	8,66	8,69	8,98	9,51	10,07	10,6	11,1
Evolution en %		- 0,2	- 1,0	0,2	0,3	3,3	5,9	5,9	5,3	4,7

3) Les prestations servies par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés. Celles-ci devraient s'élever à 289,651 milliards de francs en 1994 pour les prestations hors DOM, soit une augmentation de 5,6 % par rapport à l'année précédente. En y ajoutant le prestations servies dans les DOM, elles devraient atteindre 293,265 milliards de francs.

4) Les prestations servies dans le cadre du fonds de solidarité vieillesse et ressortissant du minimum vieillesse: elles sont estimées en 1994 à 19,020 milliards, si l'on se fonde sur les chiffres contenus dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale et ont tendance à décroître.

Annexe n° 3

Exemples de prise en charge de la dépendance dans certains pays de l'Union européenne tirés de l'étude réalisée par la division des études de législation comparée du service des Affaires européennes du Sénat

1. L'Autriche

En janvier 1993, l'Autriche a adopté une loi fédérale sur la création d'une prestation dépendance qui a été accompagnée par un accord entre la Fédération et les différents *länder*, en mai 1993, pour déterminer leurs compétences respectives. Cette loi est entrée en vigueur au 1er juillet 1993.

Les caractéristiques principales de la prestation dépendance instaurée en Autriche sont les suivantes :

- Elle est due à partir de la quatrième année de la vie.
- Comme en Allemagne, elle répond à une situation de dépendance définie comme le résultat d'un handicap physique, mental, psychique ou sensoriel, qui se traduit par la nécessité de recourir à une aide, de manière continue pendant au moins six mois.
- Non imposable, elle est modulée selon les sept degrés de la dépendance institués par la loi.
- Elle est attribuée après expertise médicale déterminant le degré de dépendance et réévaluée comme les pensions et rentes.
- Elle n'est versée qu'à certaines catégories de personnes définies par la loi : détenteurs de rentes accidents du travail ou maladies professionnelles, retraités du régime général ou de régimes particuliers. Les personnes ne remplissant pas ces conditions reçoivent une prestation identique de la part de leur *land*.
- D'un coût estimé à 12 milliards de schillings (1), elle est financée par le budget général.

(1) Un schilling vaut environ 9,48 francs.

2. Le Danemark

La prise en charge des personnes âgées dépendantes est assumée par l'Etat, essentiellement par le biais de l'impôt sur le revenu. La politique suivie en ce domaine est exclusivement tournée en direction du maintien à domicile. En effet, depuis 1988, il est interdit de construire des établissements d'hébergement à destination des personnes âgées. Soins médicaux et aide à domicile sont fournis gratuitement. Cette dernière est complétée par des "plans d'urgence" afin de porter assistance 24 heures sur 24 aux personnes extrêmement dépendantes. De plus, l'interdiction de construire des établissements d'hébergement à destination des personnes âgées est contrebalancée par l'octroi d'aides financières pour l'équipement de logements à destination de personnes dont, notamment, la motricité est réduite.

3. Les Pays-Bas

C'est une loi de 1968 sur les frais de maladie exceptionnels qui permet, par le biais de cotisations sociales assises sur l'ensemble des actifs, la prise en charge de la dépendance que cela concerne ce qui est dispensé en centre de soins, les soins infirmiers à domicile, l'aide ménagère ou l'accueil en établissement.