

N° 316

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la prise en charge de la **perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie,***

Par M. Michel MERCIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2936, 2971 et T.A. 656

Sénat : 279 et 315 (2000-2001)

---

Personnes âgées.

## SOMMAIRE

<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	4
<b>I. UNE INNOVATION EN MATIÈRE DE RÉPARTITION ET DE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	4
A. QU'EST CE QUE L'APA ?.....	4
B. LES RÈGLES PRÉVUES PAR LES LOIS DE DÉCENTRALISATION POUR LE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES. ....	5
C. DES RÈGLES QUI NE S'APPLIQUENT PAS À L'APA .....	5
<b>II. LE PROJET DE LOI ORGANISE UNE AUGMENTATION PROGRESSIVE DE LA CHARGE DE L'APA POUR LES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX</b> .....	6
A. UN SURCÔÛT DÈS 2002 .....	6
B. UNE AUGMENTATION PROGRESSIVE DE LA PART DES DÉPARTEMENTS À COMPTER DE 2003 .....	7
<b>III. LE FONDS DE FINANCEMENT DE L'APA : UN NOUVEAU FACTEUR D'OPACITÉ DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	9
A. UNE TUYAUTERIE PARTICULIÈREMENT COMPLEXE.....	9
B. UN COFINANCEUR « FANTÔME ».....	10
C. UN COFINANCEMENT QUI ÉCHAPPERA AU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES ET DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE .....	10
<b>IV. UN DISPOSITIF DONT LA CONSTITUTIONNALITÉ EST SUJETTE À CAUTION</b> .....	11
A. L'APA ET LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	11
B. LE LÉGISLATEUR A-T-IL ÉPUISE SA COMPÉTENCE ? .....	12

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	13
• <i>ARTICLE PREMIER</i> (article L. 232-19 du code de l'action sociale et des familles) <b>Recours en récupération</b> .....	13
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE PREMIER</i> <b>Modalités de la participation de l'Etat au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie</b> .....	15
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE PREMIER</i> <b>Répartition entre les départements et l'Etat du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie</b> .....	24
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	32
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	34

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. UNE INNOVATION EN MATIÈRE DE RÉPARTITION ET DE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

#### A. QU'EST CE QUE L'APA ?

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) bénéficiera, selon les termes du texte proposé par le présent projet de loi pour l'article L. 231-1 du code de l'action sociale et des familles, à *« toute personne âgée résidant en France qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental »*. Elle remplace la prestation spécifique dépendance (PSD) et élargit son objet à des personnes présentant un degré de dépendance moindre, celles relevant du « GIR 4 » (la PSD étant réservée aux GIR 1 à 3).

L'APA sera attribuée sur décision du président du conseil général mais le montant de l'allocation versée à chaque bénéficiaire sera déterminé, *« dans des conditions fixés par voie réglementaire »*, en appliquant *« une grille nationale »*. L'APA constitue pour les départements une dépense obligatoire.

Alors que la PSD concernait 135.000 personnes en 1999, l'APA devrait bénéficier dès sa création en 2002 à 550.000 personnes puis, à un horizon estimé à 2003 par notre collègue rapporteur du texte au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale et à 2004 ou 2005 par le gouvernement, à 800.000 personnes.

Le coût de cette allocation pour les finances publiques est estimé à 16,5 milliards de francs en 2002 et à 23 milliards de francs en régime de croisière.

L'APA serait cofinancée par les départements, un établissement public national à caractère administratif appelé « Fonds de financement pour l'allocation personnalisée d'autonomie » et par les bénéficiaires, qui acquitteraient un ticket modérateur. Selon le gouvernement, il n'est pas possible d'évaluer dès aujourd'hui le montant du ticket modérateur qui sera à la charge des bénéficiaires de l'APA.

## **B. LES RÈGLES PRÉVUES PAR LES LOIS DE DÉCENTRALISATION POUR LE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES**

L'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que *«tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat (...) des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences (...) Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées»*, à la date du transfert du moins.

L'article L. 1614-4 du même code prévoit que la compensation prend la forme de transferts d'impôts, d'attributions du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, d'attributions de la dotation générale de décentralisation (DGD).

L'article L. 1614-2 prévoit que le montant de la compensation est revu en cas de *«charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées»*. En cas de modification législative, rien n'est prévu.

Rien n'est prévu non plus en matière de compensation de charges supportées par les collectivités locales du fait de l'Etat dans les domaines de compétences autres que ceux visés par les lois de décentralisation du 7 janvier et du 22 juillet 1983, si ce n'est une évaluation dans le rapport annuel de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).

## **C. DES RÈGLES QUI NE S'APPLIQUENT PAS À L'APA**

Comme la PSD, la gestion de l'APA se rattache à l'exercice par les départements de leur compétence légale en matière d'aide sociale. Le remplacement de la PSD par l'APA s'apparente donc à une modification législative des conditions d'exercice d'une compétence départementale. Dans ce cas là, le code général des collectivités territoriales ne prévoit pas la compensation des éventuelles charges nouvelles qui peuvent en résulter.

Cependant, la création de l'APA modifie certains principes fondamentaux en matière d'aide sociale. Il s'agit en effet d'une prestation ouverte à tous et servie en fonction d'un barème national, selon une logique « universaliste » proche de celle de la sécurité sociale. Il ne s'agit donc plus d'une compétence départementale comme les autres. D'ailleurs, le gouvernement considère qu'il n'entrera pas dans les compétences de la CCEC

de réaliser un suivi spécifique de l'évolution du coût de l'APA pour les départements.

Ce caractère hybride justifie non pas le versement d'une compensation, au sens de la DGD, aux départements, mais la mise en place d'une participation financière de ce que le gouvernement appelle « la solidarité nationale ». Elle transiterait par un établissement public administratif dont les ressources proviendraient, pour l'essentiel, d'une « *imposition de toute nature* », la contribution sociale généralisée (CSG)<sup>1</sup>.

Les incertitudes sur la situation de l'APA – compétence départementale ou « cinquième risque » en matière de sécurité sociale - ont donc des implications sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et sur le mode de financement des compétences transférées.

## **II. LE PROJET DE LOI ORGANISE UNE AUGMENTATION PROGRESSIVE DE LA CHARGE DE L'APA POUR LES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX**

### ***A. UN SURCÔT DÈS 2002***

L'APA étant une dépense obligatoire des départements, le montant de la contribution de ceux-ci au financement du coût total de l'APA correspond à la différence entre ce coût et le montant des attributions du fonds de financement de l'APA.

En 2002, le coût total de l'APA est estimé à 16,5 milliards de francs et les ressources du fonds à 5,5 milliards de francs, dont 0,5 milliard de francs proviendrait d'une contribution des caisses de retraite et 5 milliards d'une fraction du produit de la CSG, sachant que entre 0,15 et 0,5 milliard de francs seraient consacrés par le fond à un « Fonds de modernisation de l'aide à domicile ». Le montant disponible pour l'APA serait compris entre 5 et 5,35 milliards de francs.

Par conséquent, le coût de l'APA pour les départements sera de :

au mieux :  $16,5 - 5,35 = 11,15$  milliards de francs, soit environ les deux tiers du coût total ;

au pire :  $16,5 - 5 = 11,5$  milliards de francs.

---

<sup>1</sup> *Le fonctionnement et les ressources du fonds de financement sont présentés de manière plus détaillée dans le commentaire du premier article additionnel après l'article premier que vous soumet votre rapporteur.*

Ce montant représente un doublement par rapport aux dépenses consacrées par les départements en 1999 aux futurs bénéficiaires potentiels de l'APA, par le biais de la PSD et de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) versée aux personnes relevant du GIR 4. Selon notre collègue rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale <sup>1</sup>, les départements consacraient à ces deux prestations 5,5 milliards de francs.

Il convient de relever que les départements consacraient à la PSD 900 millions de francs de moins qu'au dispositif qui la précédait (l'ACTP). De plus, il semblerait que la création de l'APA aboutirait à réduire de 500 millions de francs les dépenses des départements consacrées à l'aide ménagère.

Enfin, il semblerait également que la réforme de la tarification des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes permettrait de faire financer par l'APA des dépenses qui, auparavant, entraient dans le coût de l'hébergement, pris en charge par les départements. Les économies ainsi réalisées par les départements s'élèveraient à 1,4 milliard de francs.

Votre rapporteur observe que le gain pour les bénéficiaires de l'APA va être réduit par le fait que ceux-ci devront, par le biais de l'APA, acquitter des dépenses auparavant financées par les départements (et qui le resteront par le biais de l'APA à hauteur des deux tiers, soit 1,2 milliard de francs au lieu de 1,9 milliard de francs).

Au total, ces éléments conduisent malgré tout le gouvernement à considérer que l'APA se traduira par une augmentation nette des dépenses des départements de « seulement » 2,7 milliards de francs (5,5 – 0,9 – 0,5 - 1,4 milliards de francs).

#### ***B. UNE AUGMENTATION PROGRESSIVE DE LA PART DES DÉPARTEMENTS À COMPTE DE 2003***

En l'état actuel de la rédaction du présent projet de loi, la clef de répartition du coût de l'APA entre les départements et le fonds de financement, qui s'établit à 2/3 – 1/3 en 2002, devrait être amenée à évoluer à mesure que l'APA atteindra son « régime de croisière », vers 2004.

En « régime de croisière », le coût pour les finances publiques de l'APA sera supérieur de près de 40 % à son coût de 2002 (23 milliards de francs contre 16,5 milliards de francs). Or, les ressources du fonds de financement de l'APA ne devraient pas augmenter d'autant sur la même période. En effet, le montant de la contribution des régimes de retraite est fixe

---

<sup>1</sup> Rapport n° 2971, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 4 avril 2001.

(0,5 milliard de francs) et le produit de la CSG, s'il est dynamique, n'est pas en mesure de combler l'écart. D'après les chiffres fournis à votre rapporteur par le ministère de l'emploi et de la solidarité, le produit de la CSG s'élevait à 356 milliards de francs en 1999 et le produit attendu pour 2001 est de 378 milliards de francs, soit environ 6 % de plus.

Par conséquent, il résulte de la rédaction actuelle du texte que l'augmentation du coût de l'APA sera à la charge des départements, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

**Evolution de la répartition de financement de l'APA**

(en milliards de francs)

	Première année (2002)	Régime de croisière (2004)	Evolution en milliards de francs	Evolution en %
Coût total de l'APA pour les finances publiques	16,5	23	+6,5	+39,3 %
CSG*	Entre 4,5 et 4,85	Entre 4,77 et 5,14	De - 0,08 à + 0,64	De - 1,7 % à + 14,2 %
Régime de retraite	0,5	0,5	0	0 %
<b>Départements</b>	<b>Entre 11,15 et 11,5</b>	<b>Entre 17,36 et 17,73</b>	<b>De 5,8 à 6,58</b>	<b>De 50,9 % à 59 %</b>

*\*En prenant pour hypothèse que le produit de la CSG augmente de 6 % en deux ans et selon que le Fonds de modernisation de l'aide à domicile reçoit 3% ou 10 % du produit de la CSG affecté au Fonds de financement de l'APA.*

**En « régime de croisière », la charge pour le département devrait donc être supérieure de plus de 50 % à son niveau de 2002 (plus de 6 milliards de francs supplémentaires) et plus de trois fois supérieure au coût de la PSD, tandis que la charge pour le fonds de financement n'augmenterait au mieux « que » de 14 % (soit environ 600 millions de francs). La clef de répartition du financement de l'APA passerait ainsi de deux tiers pour les départements et un tiers pour le fonds de financement à trois quarts – un quart.**

Le gouvernement conteste cette présentation en soulignant que l'article 13 du présent projet de loi prévoit que le « *gouvernement présentera au Parlement, au plus tard le 30 juin 2003, un rapport d'évaluation quantitative et qualitative de l'application de la présente loi* » et en déduit que ce rapport pourra proposer, si besoin est, de revoir le mode de financement de l'APA si les départements n'étaient pas en mesure d'absorber cette charge nouvelle.

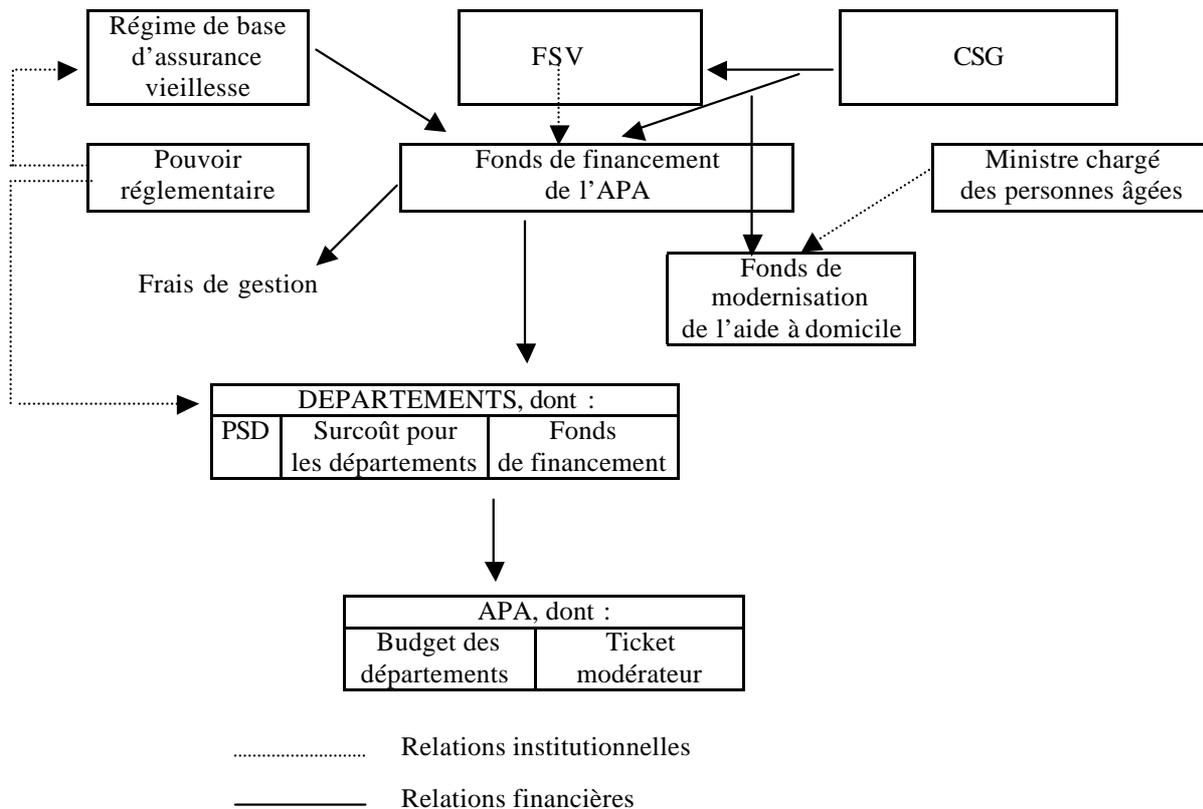
Votre rapporteur salue cette « ouverture d'esprit », tout en considérant qu'il serait utile de modifier la rédaction de cet article, de manière à faire apparaître de manière plus explicite l'aspect « finances locales » du contenu du rapport.

Il considère par ailleurs que, sans préjuger du résultat du bilan réalisé en 2003, il serait prudent de préciser que, quelle que soit l'évolution du coût total de l'APA, la part des départements dans son financement ne pourra être supérieure aux deux tiers.

### III. LE FONDS DE FINANCEMENT DE L'APA : UN NOUVEAU FACTEUR D'OPACITÉ DES FINANCES PUBLIQUES

#### A. UNE TUYAUTERIE PARTICULIÈREMENT COMPLEXE

Le schéma ci-dessous « résume » « les relations financières et institutionnelles entre les différents acteurs de l'APA.



### **B. UN COFINANCEUR « FANTÔME »**

L'APA est financée par les départements et une contribution nationale, expression de la « solidarité nationale ». Transitant par un établissement public administratif dont le conseil d'administration est composé de « *représentants de l'Etat* », ce financement proviendrait des régimes de sécurité sociale et d'une fraction d'une imposition de toute nature dont le produit est aujourd'hui affecté à la sécurité sociale.

Si, comme le prévoit l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », votre rapporteur observe que l'usage de ce droit se heurte à des procédures de plus en plus complexes.

Votre rapporteur regrette cette complexité, car il lui semble qu'elle aurait dû être évitée. En effet, la création d'un fonds spécifique ne présente aucun intérêt particulier, puisque le fonds de financement se contentera de recevoir des crédits et de les redistribuer en appliquant des critères de répartition « automatiques ».

Sa seule « marge de manœuvre », encadrée, résidera dans la détermination du montant des recettes du fonds de modernisation de l'aide à domicile.

Pour le reste, le fonds effectuera des missions que les administrations de l'Etat, et notamment la direction générale des collectivités locales, réalisent déjà « en direct », sans avoir besoin de passer par le truchement d'un fonds.

### **C. UN COFINANCEMENT QUI ÉCHAPPERA AU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES ET DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

Comme le souligne notre collègue rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, le Fonds de financement de l'APA « *ne relèvera pas de la loi de financement de la sécurité sociale* », ce qui est logique puisque ces lois ont pour objet d'évaluer les recettes et les dépenses des organismes de sécurité sociale. Or, l'APA n'étant pas un « cinquième risque », le fonds ne peut pas être considéré comme un organisme de sécurité sociale.

Si elles ne relèvent pas du domaine des lois de financement, ces dépenses ne figureront pas non plus dans les lois de finances, alors qu'elles ne diffèrent pourtant en rien d'autres concours de l'Etat aux collectivités locales qui, eux, y sont retracés en dotations budgétaires ou en prélèvements sur recettes.

Votre rapporteur regrette que, à l'heure où l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances est en passe d'être réformée, le gouvernement ne soit pas particulièrement attentif à la conformité au principe d'universalité budgétaire des dispositifs qu'il présente au Parlement.

#### **IV. UN DISPOSITIF DONT LA CONSTITUTIONNALITÉ EST SUJETTE À CAUTION**

##### ***A. L'APA ET LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES***

L'article 72 de la Constitution prévoit que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* ».

Dans le cas de l'APA, les « *conditions prévues par la loi* » suppriment toute marge de manœuvre aux « *conseils élus* » pour s'administrer librement puisque l'APA sera une dépense obligatoire et que les départements ne pourront pas agir sur son montant (le seul pouvoir étant celui du président du conseil général en matière d'attribution de l'APA).

Sur le plan financier, cela revient à faire financer par les départements les deux tiers, et peut-être bientôt les trois quarts, d'une dépense qu'ils ne décident pas.

Dans sa décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, le Conseil constitutionnel a considéré que « *le législateur peut définir des catégories de dépense qui revêtent, pour une collectivité territoriale, un caractère obligatoire ; toutefois, les obligations ainsi mises à la charge de la collectivité territoriale doivent être définies avec précision quand à leur objet et à leur portée* ».

En l'espèce, l'objet de la dépense est précisément défini. Il n'en est pas de même de sa portée. En effet, pour tenir compte de cette jurisprudence, la rédaction actuelle du projet de loi prévoit un mécanisme de plafonnement de la dépense par bénéficiaire des départements. Mais ce mécanisme est inopérant<sup>1</sup> puisque le plafond moyen par bénéficiaire retenu est supérieur au coût maximal par bénéficiaire de l'APA.

---

<sup>1</sup> Le fonctionnement du mécanisme de plafonnement est décrit de manière détaillée dans le commentaire du deuxième article additionnel après l'article premier présenté par votre rapporteur.

Votre rapporteur pour avis considère par ailleurs que, pour être opérant, un mécanisme de plafonnement de la dépense par bénéficiaire devrait prévoir les modalités de prise en charge de l'éventuel écart qui pourrait exister entre le montant des dépenses du département faisant l'objet du plafonnement et le montant des prestations qu'il doit servir (puisque l'APA est une dépense obligatoire des départements). L'absence d'un tel mécanisme constitue un aveu implicite que le système de plafonnement prévu est destiné à ne pas jouer, donc que la portée de la dépense nouvelle mise à la charge des départements n'est pas définie avec précision.

### ***B. LE LÉGISLATEUR A-T-IL ÉPUISÉ SA COMPÉTENCE ?***

Le projet de loi fixe les critères en fonction desquels seront répartis entre les départements les crédits du Fonds de financement de l'APA : part dans le total des dépenses, potentiel fiscal, nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Mais le projet de loi ne précise pas quel sera le coefficient de pondération affecté à chaque critère.

Or, le poids accordé à chaque critère influence de manière significative la répartition des crédits. Ainsi, accorder 80 % des crédits en fonction du potentiel fiscal signifierait que l'on veut orienter les crédits vers les départements pauvres plutôt ruraux. A l'inverse, privilégier le critère de dépense signifierait que l'on veut compenser les départements auxquels l'APA coûte le plus cher.

Dans l'état actuel de la rédaction du texte, il est impossible d'avoir une idée de l'intention du législateur en matière de répartition des crédits du fonds de financement.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *ARTICLE PREMIER*

(article L. 232-19 du code de l'action sociale et des familles)

#### **Recours en récupération**

**Commentaire : le présent article a pour objet de préciser que les sommes servies au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie ne font pas l'objet d'un recouvrement sur la succession du bénéficiaire, sur le légataire et sur le donataire.**

En matière d'aide sociale, il est courant que les sommes servies au titre d'une prestation fassent l'objet d'un recouvrement sur la succession du bénéficiaire, sur ses légataires, voire sur les éventuels donataires. Il existe généralement des seuils en-deçà desquels la récupération ne peut pas jouer.

S'agissant des départements, les recettes tirées de ces récupérations représentent environ 4 milliards de francs.

La possibilité de récupération existait s'agissant de la prestation spécifique dépendance (PSD). Les recettes qui en résultaient pour les départements étaient très faibles, compte tenu du caractère récent de cette prestation.

La rédaction initiale du présent article prévoyait, dans le texte proposé pour l'article L. 232-19 du code de l'action sociale et des familles, une possibilité de récupération dans le cadre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale du présent projet de loi, les députés ont souhaité supprimer cette possibilité.

S'agissant de l'opportunité de cette suppression, votre rapporteur pour avis s'en remet à la sagesse de la commission des affaires sociales, saisie au fond.

Votre commission vous présentera cependant un amendement de précaution, dans l'hypothèse où le Sénat choisirait de confirmer la suppression du recours en récupération. En pareille situation, il importe en effet que les départements ne soient pas pénalisés financièrement et qu'une compensation soit mise en place.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE PREMIER*

**Modalités de la participation de l'Etat au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie**

**Commentaire : le présent article additionnel a pour objet d'inscrire dans le budget de l'Etat les crédits que le présent projet de loi prévoit de verser aux départements afin de participer au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, et de préciser les modalités de répartition entre les départements de cette participation.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI**

Le texte proposé par l'article premier du présent projet de loi pour l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles prévoit qu'une partie du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ne sera pas assumée par les départements mais par un établissement public administratif, dont les ressources proviendraient d'une contribution des régimes de base d'assurance vieillesse et d'une fraction du produit de la contribution sociale généralisée (CSG).

***A. LE RÉGIME JURIDIQUE ET LE FONCTIONNEMENT DU FONDS DE FINANCEMENT***

Le I du texte proposé par l'article premier du présent projet de loi pour l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles détermine le régime juridique du fonds appelé à cofinancer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) avec les départements, le « Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie ».

Ce fonds est défini comme un établissement public national à caractère administratif.

Ce fonds sera doté d'un conseil d'administration et d'un conseil de surveillance. Le texte initial du projet de loi ne prévoyait pas la création de ces instances, qui résulte de l'initiative de nos collègues députés.

Même si « *les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds, la composition de son conseil d'administration (...) et la composition de son conseil de surveillance (...) sont déterminés par voie réglementaire* », le texte prévoit cependant que :

- le conseil d'administration est constitué de « *représentants de l'Etat* » et le comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA) y est « *représenté* » ;

- le conseil de surveillance comprend « *notamment* » des membres du Parlement et des représentants des départements, des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse et des « *personnes âgées* », sans qu'il soit établi si ces personnes âgées sont obligatoirement des représentants du CNRPA.

Par ailleurs, l'article 7 du présent projet de loi prévoit que le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) assurerait la gestion du fonds de financement de l'APA. Ce dernier ne devrait donc pas avoir de personnel propre.

Le dernier alinéa du I, introduit également à l'initiative de nos collègues députés, dispose que le conseil d'administration du fonds transmet chaque année au Parlement et au gouvernement, avant le 15 octobre, un rapport présentant ses comptes prévisionnels pour l'année en cours et l'année suivante.

Cette disposition est destinée à compenser par une meilleure information du Parlement le fait que les dépenses du fonds ne seront retracées ni en loi de finances, ni en loi de financement de la sécurité sociale. L'objet du rapport paraît cependant peu précis et il serait utile de préciser que celui-ci présente d'une part un bilan de la répartition des crédits entre les départements et d'autre part un bilan de l'utilisation des crédits du « *Fonds de modernisation de l'aide à domicile* ».

## **B. L'ALIMENTATION DU FONDS**

Le fonds de financement de l'APA est alimenté par deux recettes :

- une participation des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse. Cette participation est représentative d'une fraction des sommes consacrées par eux en 2000 aux dépenses d'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées dépendantes remplissant la condition de perte d'autonomie mentionnée à l'article L. 232-2 du code de l'action sociale et de la famille.

Cette fraction est identique pour tous les régimes de base d'assurance vieillesse. Elle sera déterminée par voie réglementaire et « *calibrée* » pour représenter 500 millions de francs.

Le montant de la contribution des régimes d'assurance vieillesse ne sera pas indexé. La part de cette contribution dans le total des ressources du fonds a vocation à diminuer progressivement.

La contribution des régimes d'assurance vieillesse a surtout pour objectif de justifier leur participation au conseil d'administration du fonds.

- une fraction du produit de la contribution sociale généralisée (CSG). L'article 8 du présent projet de loi fixe son taux à 0,1 % du produit total de la CSG, soit entre 5 et 5,5 milliards de francs. Il convient de souligner que la fraction de CSG qui alimentera le Fonds de financement de l'APA vient en minoration des recettes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), dont les excédents sont reversés au Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

### ***C. L'EMPLOI DES CRÉDITS DES FONDS***

Le fonds de financement de l'APA utilisera ses crédits pour trois objets :

1) Le versement d'un concours particulier aux départements, destiné à prendre en charge une partie du coût de l'APA. Les modalités de répartition du concours particulier aux départements sont présentés en détail dans le D ci-après.

2) Le financement des dépenses du «*Fonds de modernisation de l'aide à domicile* », également créé par le présent projet de loi.

La nature exacte des dépenses financées par ce fonds, qui fera l'objet d'une section comptable distincte au sein du fonds de financement de l'APA, n'est pas encore très claire mais, selon les informations recueillies par votre rapporteur, le gouvernement entendrait « s'en servir » pour encourager la professionnalisation de ce secteur.

Il aura tout le loisir d'orienter les dépenses du fonds puisque celles-ci ne seront pas décidées par le conseil d'administration du fonds de financement mais par agrément du ministre chargé des personnes âgées.

Le conseil d'administration du fonds de financement fixera, quant à lui, le montant des ressources du fonds de modernisation, qui devront être comprises entre 3 % et 10 % du produit de la fraction de la CSG qui alimente le fonds de financement de l'APA (soit entre 150 millions de francs et 500 millions de francs par an).

Votre rapporteur pour avis relève que ces dépenses réduiront la contribution du Fonds de financement au financement de l'APA. Plus les

ressources du Fonds de modernisation seront importantes, plus la part des départements dans le financement de l'APA sera élevée.

Il s'étonne également que les ressources du Fonds de modernisation soient calculées par référence au produit de la fraction de la CSG qui alimente le Fonds de financement de l'APA, et non par rapport aux ressources totales du Fonds de financement, donnant ainsi l'impression que les deux recettes du Fonds de financement ne seront pas mises dans un « pot commun ».

### 3) La couverture des frais de gestion du Fonds de financement

Les frais de gestion devraient être très faibles puisque les activités du fonds seront vraisemblablement limitées. Le personnel (y compris le directeur) devrait être celui du FSV. La collecte des informations nécessaires à la répartition du concours particulier aux départements (données relatives aux dépenses des départements, aux potentiels fiscaux et au nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion) devrait être assurée par les services de l'Etat, de même que la rédaction du rapport annuel (il est établi par le Conseil d'administration, lui même composé de « *représentants de l'Etat* »).

Votre rapporteur pour avis se demande si ce fonds sera plus qu'une simple « boîte à lettres » par laquelle transitent des crédits redistribués aux départements.

Il constate que les dépenses du fonds ne seront retracées ni dans la loi de financement de la sécurité sociale, puisque ce ne sont pas des dépenses d'organismes de sécurité sociale, ni dans la loi de finances. Il regrette cette atteinte au principe d'universalité budgétaire.

## ***D. LA RÉPARTITION DU CONCOURS PARTICULIER AUX DÉPARTEMENTS***

### **1. Le dispositif proposé par le projet de loi...**

Le 1° du II du texte proposé par le présent article pour l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles prévoit les modalités de répartition entre les départements des crédits du fonds de financement.

- En régime de croisière (à partir de la troisième année), les crédits du fonds sont répartis en fonction de trois critères :

- la part des dépenses réalisées par chaque département au titre de l'APA dans le montant total des dépenses au titre de l'APA constaté l'année précédente pour l'ensemble des départements.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, les dépenses prises en compte devraient être les dépenses brutes (totales) de chaque département, consacrées à l'APA et non les dépenses nettes (déduction faite des attributions du fonds de financement). Cette précision mériterait de figurer dans la loi, eu égard aux conséquences qu'elle peut emporter sur le résultat de la répartition des crédits du fonds ;

- le potentiel fiscal de chaque département, dont on peut supposer qu'il sera calculé en retenant la définition figurant dans le code général des collectivités territoriales ;

- le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion de chaque département.

• Les deux premières années, les dépenses des départements en faveur de l'APA ne seront pas connues, si bien que le critère de dépense sera remplacé par celui du nombre de personnes âgées<sup>1</sup>.

## **2. ... accorde au pouvoir réglementaire des prérogatives de niveau législatif**

Votre rapporteur pour avis considère que, si le dispositif actuel devait être adopté en l'état, le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence. En effet, le texte actuel renvoie au pouvoir réglementaire « *la répartition du concours* » et donc la détermination des coefficients affectés à chacun des critères.

Or, selon les coefficients choisis, le résultat de la répartition sera très différent. Accorder un poids important au critère de dépense en faveur de l'APA (ou, les deux premières années, le nombre de personnes âgées), reviendrait à privilégier la logique de compensation des charges (plus l'APA coûterait cher à un département, plus les attributions du fonds seraient importantes) par rapport à la logique de péréquation.

En revanche, plus le poids du potentiel fiscal et du nombre de bénéficiaires du RMI serait important, plus les départements « pauvres » ou devant faire face à des dépenses sociales importantes seraient favorisés.<sup>2</sup> Dans ce cas là, c'est la logique de péréquation qui l'emporterait.

---

<sup>1</sup> En admettant que la part des personnes dépendantes dans le total des personnes âgées soit la même dans tous les départements, le critère du nombre de personnes âgées permet de donner une idée de la part de chaque département dans le total des dépenses en faveur de l'APA.

<sup>2</sup> On peut estimer que le critère du potentiel fiscal est de nature à favoriser les départements ruraux, qui ont généralement des potentiels fiscaux inférieurs aux départements urbains, tandis que le critère du nombre de bénéficiaires du RMI favorise les départements urbains, où les « Rmistes » sont plus nombreux.

**En ne se prononçant pas sur le poids respectif de chacun des critères, le législateur ne manifesterait pas véritablement d'intention en matière de répartition des crédits du fonds de financement de l'APA.**

Il convient d'observer que les dispositions législatives relatives aux concours de l'Etat aux collectivités locales fixent généralement le coefficient affecté à chacun des critères de répartition. Les seules exceptions sont les dotations de compensation des transferts de compétence résultant des lois de décentralisation (DGD), la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES). S'agissant de la DGD, la détermination de coefficients serait inutile puisque cette dotation ne fait pas l'objet d'une répartition mais d'un calcul. S'agissant des deux autres dotations, on peut remarquer qu'elles sont dérogoires à l'esprit de la décentralisation puisque le CGCT prévoit que les transferts de compétence sont financés par des transferts de fiscalité, des attributions du fonds de compensation de la fiscalité transférée et la dotation générale de décentralisation. Il ne prévoit pas la possibilité de recourir à des dotations spécifiques telles que la DRES et la DDEC, qui auraient dû être intégrées à la DGD.

S'agissant de la répartition des crédits du fonds de financement de l'APA, le gouvernement s'est engagé à fournir au Parlement des indications quant au contenu des futurs décrets avant l'examen du texte en nouvelle lecture. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le gouvernement souhaiterait privilégier la logique de compensation par rapport à la logique de péréquation.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

### ***A. INTÉGRER LES DÉPENSES DU FONDS DE FINANCEMENT DANS LE BUDGET DE L'ETAT PAR LE BIAIS DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT***

Votre commission des affaires sociales, au cours de sa réunion du 10 mai 2001, a adopté un amendement au présent projet de loi supprimant le Fonds de financement de l'APA, ainsi que le prélèvement sur les caisses de retraite et la ponction sur la CSG qui devaient l'alimenter, et rédigeant ainsi l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles : « *le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie est assuré par les départements et par l'Etat, selon les modalités définies par le code général des collectivités territoriales* ».

Votre rapporteur pour avis approuve cette démarche. Il est en effet plus conforme aux principes de notre droit budgétaire d'inscrire au budget de l'Etat, plutôt que de les confier à un fonds, des dépenses qui s'apparentent à un concours financier de l'Etat aux collectivités locales classique. Il souligne que cette inscription au budget de l'Etat n'aura pas pour conséquence de dégrader le solde budgétaire de la France au sens de du traité sur l'Union européenne puisqu'il s'agit d'un simple transfert entre l'Etat et un organisme divers d'administration centrale.

De plus, la suppression de la ponction sur le produit de la CSG permet non seulement de préserver l'« intégrité » de cette imposition de toute nature et sa vocation à financer les organismes de sécurité sociale, mais également de ne pas dégrader la situation financière du fonds de solidarité vieillesse (FSV), dont les excédents doivent être reversés au fonds de réserve sur les retraites (FRR).

Votre rapporteur pour avis vous propose de remplacer le dispositif de financement supprimé par la commission des affaires sociales par la mise en place d'un concours particulier au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements, sur le modèle du concours particulier créé à l'occasion de la suppression des contingents d'aide sociale.

Le choix d'intégrer le financement de l'Etat dans la dotation globale de fonctionnement plutôt que dans la dotation générale de décentralisation (DGD) s'explique par deux raisons. En premier lieu, l'article 40 de la Constitution interdit à l'initiative parlementaire d'accroître les charges d'une administration publique. La DGF n'étant pas une charge de l'Etat mais un prélèvement sur les recettes, dont l'accroissement du montant peut être gagé, elle constitue la seule marge de manœuvre pour l'initiative parlementaire.

En deuxième lieu, ne pas inscrire le financement étatique de l'APA de la DGD présente un avantage pratique. La DGD fait en effet l'objet d'un calcul, collectivité par collectivité, et non d'une répartition automatique en fonction de critères prévus par la loi, ce qui est le cas du concours particulier ici créé. Il n'est pas sûr que les deux logiques auraient été compatibles.

Le montant de ce concours particulier est déterminé dans les conditions prévues par un autre article additionnel après l'article premier dont votre rapporteur vous proposera l'adoption<sup>1</sup>.

La suppression du Fonds de financement de l'APA a pour « effet secondaire » de faire disparaître également le Fonds de modernisation de l'aide à domicile. Cette disparition n'est pas préoccupante car l'objet de ce Fonds était mal défini. De plus, votre commission des affaires sociales vous présentera un amendement « réactivant » certaines dispositions de la loi sur la PSD relatives à l'aide à domicile qui étaient restées lettre morte.

***B. PRÉCISER LA PONDÉRATION DES CRITÈRES DE RÉPARTITION ENTRE LES DÉPARTEMENTS DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE***

Pour la répartition du concours particulier créé dans la DGF des départements, votre rapporteur vous présentera des critères qui reprennent ceux prévus par le présent projet de loi pour le fonds de financement de l'APA : la part des dépenses du département dans le total des dépenses en faveur de l'APA, le potentiel fiscal de chaque département et le nombre de bénéficiaire du revenu minimum d'insertion dans chaque département.

Le premier de ces critères s'inscrit dans une logique de compensation en avantageant les départements dont les dépenses au titre de l'APA seront élevées. Les deux autres critères s'inscrivent dans une logique de péréquation, le potentiel fiscal étant plutôt favorable aux départements ruraux et le nombre de bénéficiaires du RMI étant plutôt favorable aux départements urbains devant assumer des dépenses sociales élevées.

Votre rapporteur estime que le législateur n'épuiserait pas sa compétence s'il ne fixait pas les coefficients de pondération entre ces critères, de manière à montrer sa volonté de favoriser soit la compensation, soit la péréquation, et au sein de la péréquation, soit les ruraux, soit les urbains. Faute de ces précisions, l'intention du législateur serait floue.

---

<sup>1</sup> Et dont le commentaire figure dans le présent rapport juste après le commentaire du présent article additionnel.

C'est pourquoi il vous sera proposé d'accorder 80 % au critère de la dépense (et, au cours des deux premières années, au critère du nombre de personnes âgées), 10 % au critère du potentiel fiscal et 10 % au critère du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Il est entendu que les dépenses prises en compte pour la répartition doivent être les dépenses totales des départements au titre de l'APA et non leurs dépenses nettes (hors attributions du concours particulier de la DGF), et que le potentiel fiscal pris en compte sera le potentiel fiscal par habitant.

**Décision de la commission : votre commission vous recommande d'adopter le présent article additionnel.**

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE PREMIER*

**Répartition entre les départements et l'Etat du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie**

**Commentaire : le présent article additionnel a pour objet de garantir une relative neutralité pour les finances départementales de la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie lors de la première année d'existence de cette allocation, et d'inscrire dans la loi la clef de répartition entre les départements et l'Etat du financement de l'augmentation progressive de son coût.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI**

***A. UN SURCOÛT INITIAL POUR LES DÉPARTEMENTS QUI N'EST PAS COMPENSÉ***

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) coûtera 16,5 milliards de francs en 2002, première année d'existence du dispositif. Cette dépense serait financée à hauteur de 5,5 milliards de francs par le fonds de financement de l'APA (soit le tiers du coût total)<sup>1</sup>. Par conséquent, 11 milliards de francs seraient à la charge des départements (soit les deux tiers du coût total).

Mais les départements consacrent aujourd'hui déjà 5,5 milliards de francs aux futurs bénéficiaires de l'APA, notamment dans le cadre de la prestation spécifique dépendance (PSD). Le coût « net » de l'APA pour les départements sera donc de 5,5 milliards de francs (11 – 5,5), ce qui représente un doublement par rapport aux dépenses actuelles.

Le gouvernement conteste cette évaluation et estime que le coût net pour les départements ne serait que de 2,7 milliards de francs<sup>2</sup> car les départements devraient réaliser 1,9 milliard de francs d'économie grâce à des « effets secondaires » de la mise en place de l'APA, notamment dans le cadre de la réforme de la tarification des établissements d'hébergement. Par ailleurs, le gouvernement constate que les départements ont dépensé 900 millions de

---

<sup>1</sup> On retient ce chiffre pour la commodité de la présentation. En réalité, compte tenu du prélèvement au profit du Fonds de modernisation de l'aide à domicile, les ressources du fonds consacrées à l'APA seront comprises en 5 et 5,35 milliards de francs.

<sup>2</sup> Ces éléments, rappelés ici, sont présentés de manière plus détaillée dans l'exposé général.

francs de moins pour la PSD qu'ils n'en dépensaient auparavant pour l'allocation compensatrice pour tierce personne versée aux bénéficiaires de la PSD.

En tout état de cause, selon l'analyse que l'on retient, la création de l'APA se traduira par un surcoût incontesté pour les départements d'au moins 2,7 milliards de francs.

***B. UN FINANCEMENT DE LA MONTÉE EN CHARGE DU DISPOSITIF  
LARGEMENT ASSUMÉ PAR LES DÉPARTEMENTS***

Le présent projet de loi prévoit que l'APA est une dépense obligatoire des départements. Il en découle que ceux-ci doivent financer l'intégralité de la différence entre le coût total de l'APA et les ressources qu'ils reçoivent du fonds de financement de l'APA. En 2002, cet écart représente les deux tiers du coût de l'APA (11 milliards de francs sur 16,5 milliards de francs).

L'écart devrait se creuser à mesure que le dispositif atteindra son régime de croisière. En effet, le coût total sera alors de 23 milliards de francs, soit 6,5 milliards de francs en plus qu'en 2002 (+39,3 %). Quel que soit le dynamisme du produit de la CSG, il est vraisemblable qu'il ne dépassera pas 3 % par an, ce qui aboutirait à doter le fonds de financement de l'APA de 5,8 milliards de francs en 2004<sup>1</sup> (en comptant la contribution des régimes de retraite). Dans cette hypothèse, les départements prendraient en charge la différence entre 23 milliards de francs et 5,8 milliards de francs, soit 17,2 milliards de francs.

Ainsi, les dépenses des départements passeraient de 5,5 milliards de francs en 2001 à 11 milliards de francs en 2002 et à 17,2 milliards de francs en 2004, soit un triplement en quatre ans (+ 11,7 milliards de francs) et une augmentation de 56 % entre le coût à la création de l'APA et le coût en régime de croisière.

Pour mémoire, on peut signaler que le produit total des quatre taxes directes locales perçu par les départements en 2000 s'élevait à 87,4 milliards de francs. Par conséquent :

- l'augmentation du coût pour les départements de la prise en charge des personnes dépendantes entre 2000 et 2004 représenterait près de 8% du total des impôts directs locaux perçus par les départements perçus en 2000 ;

---

<sup>1</sup> Le gouvernement estime que le régime de croisière devrait être atteint en 2004.

- le coût total de l'APA en régime de croisière représentera environ le tiers du produit des impôts directs locaux perçus par les départements<sup>1</sup>.

On peut aussi remarquer que le partage du financement de l'APA qui s'établissait à 2/3-1/3 pour la première année passerait à 3/4-1/4 en régime de croisière.

### **C. UN PLAFONNEMENT INOPÉRANT DES DÉPENSES DES DÉPARTEMENTS**

Au vu de ces éléments, et notamment du rythme rapide d'augmentation des dépenses des départements qui résulterait de l'adoption du présent projet de loi dans sa rédaction actuelle, il est difficile de croire que le présent projet de loi prévoit un mécanisme de plafonnement des dépenses départementales.

Pourtant, le 1<sup>o</sup> du II du texte proposé par l'article premier du présent projet de loi pour l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et de la famille comporte un alinéa aux termes duquel *« en aucun cas les dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie laissées à la charge de chaque département ne peuvent excéder un montant par bénéficiaire égal à 120 % du montant au 1<sup>er</sup> janvier 2001 de la majoration pour aide constante d'une tierce personne mentionnée à l'article L. 355-1 du code de la sécurité sociale ; ce montant est revalorisé chaque année comme les prix à la consommation hors tabac aux termes du rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année civile à venir »*.

Cet alinéa a pour objet de mettre en place un mécanisme de plafonnement de la dépense par bénéficiaire supportée par chaque département afin de garantir la conformité à la Constitution du dispositif global de financement de l'APA en tenant compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Dans sa décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 relative à la loi visant à mettre en œuvre le droit au logement, dite « loi Besson », le Conseil a considéré que *« le législateur peut définir des catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire ; toutefois, les obligations ainsi mises à la charge de la collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée »*.

En d'autres termes, lorsqu'une dépense obligatoire est mise à la charge des départements, celle-ci doit être plafonnée. Il a été choisi de plafonner la dépense « par bénéficiaire ».

---

<sup>1</sup> Il est peu vraisemblable que le produit des impôts départementaux augmente aussi vite que le coût de l'APA entre 2000 et 2004 (entre 1997 et 2000, le produit perçu par les départements n'a augmenté « que » de 6 %).

Le mécanisme retenu prévoit que le plafonnement s'applique aux dépenses « *laissées à la charge des départements* ». Cette rédaction est ambiguë car on ne sait pas si elle vise la dépense totale (brute) par bénéficiaire des départements ou la dépense nette par bénéficiaire (hors attributions du fonds de financement).

Dans l'immédiat, cette imprécision est sans importance car le plafond est conçu pour ne pas jouer : il fixe le plafond pour le montant moyen par bénéficiaire à un niveau supérieur au montant maximum d'APA qui pourra être versé à un bénéficiaire en perte d'autonomie, que le pouvoir réglementaire devrait fixer à 7.000 francs.

En effet, le montant de la majoration pour aide constante d'une tierce personne (MTP) mentionnée à l'article L. 355-1 du code de la sécurité sociale, dont la dépense d'APA par bénéficiaire de chaque département ne pourra excéder 120 % de la valeur au 1<sup>er</sup> janvier 2001, est fixé chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale, qui applique un coefficient de revalorisation au montant de l'année précédente<sup>1</sup>. Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, le montant de la MTP s'élevait à 5.881,24 francs par mois. Le plafond de la dépense mensuelle par bénéficiaire s'établit donc à 7.057,49 francs (120 % de 5.881,24 francs). On peut remarquer que le texte du projet de loi ne précise pas qu'il s'agit d'une dépense mensuelle.

Votre rapporteur se demande si la fixation d'un plafond destiné à ne jamais jouer est bien conforme à l'esprit de la décision précitée du Conseil constitutionnel du 29 mai 1990.

Outre cette remarque générale, le dispositif de plafonnement appelle quatre remarques supplémentaires :

1) Selon que le plafond s'applique aux dépenses nettes ou aux dépenses brutes des départements, les conséquences sont très différentes. Dans le premier cas<sup>2</sup>, étant donné l'écart très faible entre le tarif maximal de l'APA (7.000 francs) et le plafond (7.057 francs), le pouvoir réglementaire ne pourrait plus, même s'il le souhaitait, revaloriser de manière significative le tarif maximal de l'APA<sup>3</sup>. En effet, même si en pratique tous les bénéficiaires de l'APA ne bénéficient pas du tarif maximal, le risque théorique existerait de voir certains départements dépasser le plafond. Il s'agirait donc d'une autolimitation du pouvoir réglementaire.

---

<sup>1</sup> Plus précisément, la loi de financement revalorise chaque année la pension vieillesse et la pension d'invalidité en modifiant les articles L. 341-6 et L. 351-11 du code de la sécurité sociale et le même coefficient de revalorisation s'applique à la MTP. L'article 25 de la loi de financement pour 2000 a fixé ce coefficient à 2,2 %. Pour 1999, l'article 17 de la loi de financement l'avait fixé à 0,5 %.

<sup>2</sup> Qui, selon les informations communiquées à votre rapporteur, correspond à l'interprétation gouvernementale de la rédaction actuelle du dispositif.

<sup>3</sup> Sauf à modifier le plafond par la voie législative.

A l'inverse, si le plafond s'applique aux dépenses nettes des départements, ceux-ci courent le risque de devoir financer une éventuelle augmentation des tarifs de l'APA que le pouvoir réglementaire pourrait décider.

2) On peut envisager que, même sans revalorisation des tarifs de l'APA, le tarif maximal de l'APA dépasse le montant du plafond.

Le projet de loi prévoit que les tarifs de l'APA (article L. 232-3 du code de l'action sociale et de la famille) résultent d'une grille nationale définie par voie réglementaire et sont revalorisés chaque année « au moins conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour l'année civile à venir ». Les tarifs peuvent donc augmenter plus vite que les prix.

Or, le texte proposé prévoit que le plafond augmentera « *comme* » les prix<sup>1</sup>. Compte tenu du faible écart entre le montant maximal de l'APA (7.000 francs) et le plafond (7.057,49 francs), il suffirait que, en 2003, le plafond augmente de 1% (soit 7.128,06 francs) et les tarifs de l'APA de 2% (soit 7.140 francs) pour que le risque théorique<sup>2</sup> existe qu'un département atteigne le plafond.

3) Votre rapporteur pour avis constate que rien n'est prévu dans l'hypothèse où un département verrait ses dépenses plafonnées. Qui prendrait en charge l'écart entre l'APA due aux bénéficiaires et le plafond appliqué aux dépenses des départements ? Le texte actuel est muet sur ce point.

4) Enfin, votre rapporteur pour avis s'interroge enfin sur la pertinence d'un mécanisme de plafonnement qui, dans l'hypothèse où il jouerait, placerait les départements dans lesquels les personnes très dépendantes sont proportionnellement plus nombreuses dans l'impossibilité de verser l'intégralité des prestations auxquelles ces personnes ont droit. En effet, puisque le département ne pourrait pas dépasser son plafond de dépense, les bénéficiaires de l'APA ne pourraient pas percevoir l'intégralité des prestations qui leur sont dues.

---

<sup>1</sup> Comme les prix « à la consommation hors tabac aux termes du rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année civile à venir » : cette précision, introduite par nos collègues les députés, signifie qu'il n'y aura pas de régularisation si l'indice constaté diffère de la prévision.

<sup>2</sup> Le risque est théorique car pour atteindre le plafond, il faudrait que tous les bénéficiaires de l'APA dans un département bénéficient du tarif maximum.

## II. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION

### *A. UNE RELATIVE NEUTRALITÉ FINANCIÈRE POUR LES DÉPARTEMENTS LA PREMIÈRE ANNÉE D'EXISTENCE DE L'APA*

Votre rapporteur considère que la création de l'APA comporte de nombreuses dispositions peu conformes à l'esprit du principe de libre administration des collectivités locales, notamment celles qui conduisent à mettre à la charge des départements une dépense obligatoire sur laquelle ils n'ont aucun moyen d'action, puisqu'elle résulte de l'application d'une grille et d'un barème national.

Par conséquent, même si les départements peuvent accepter de voir leur marge de manœuvre ainsi réduite en raison de la nécessité d'améliorer les conditions de vie des personnes dépendantes, il ne faudrait pas que l'Etat, dès l'origine de la création de l'APA, ne se décharge d'une partie trop importante du financement au détriment des départements.

En particulier, il est important que, l'année de son lancement, la mise en place de l'APA ne se caractérise pas par un transfert de charge sur les départements.

Dans la rédaction actuelle du projet de loi, les charges nouvelles pour les départements s'élèvent à 5,5 milliards de francs en 2002 ou tout du moins, si l'on accepte l'argumentation du gouvernement, à 2,7 milliards de francs.

Votre rapporteur pour avis considère qu'il est indispensable de combler le manque à gagner pour les départements reconnu par tous, soit 2,7 milliards de francs. C'est pourquoi il vous proposera de fixer à 8,2 milliards de francs en 2002 le montant du concours particulier au sein de la DGF des départements destiné à se substituer au Fonds de financement de l'APA<sup>1</sup>.

Ce montant de 8,2 milliards de francs se décompose ainsi : 5,5 milliards de francs qui auraient du provenir du Fonds de financement de l'APA et 2,7 milliards de francs qui correspondent au surcoût pour les départements admis par le gouvernement.

De cette manière, l'APA pourra être lancée dans un contexte de relative neutralité financière pour les départements.

---

<sup>1</sup> Voir sur ce point le commentaire de l'article additionnel précédent.

***B. UNE CLEF DE RÉPARTITION POUR LE PARTAGE DU FINANCEMENT DE LA MONTÉE EN CHARGE DU DISPOSITIF***

Une fois établie la neutralité financière pour la première année d'existence de l'APA, il reste à envisager les modalités de financement de l'écart entre le coût la première année (16,5 milliards de francs) et le coût en régime de croisière (23 milliards de francs).

Votre rapporteur considère qu'il est indispensable que la loi fixe une clef de répartition de la prise en charge de ce coût entre l'Etat et les départements, de manière à éviter la situation qui résulterait de la rédaction actuelle du projet de loi, c'est-à-dire le transfert aux départements des trois quarts de la charge en régime de croisière, contre les deux tiers la première année.

De plus, la détermination d'une clef de répartition permettrait de remédier partiellement à l'inefficacité du mécanisme de plafonnement de l'évolution de la dépense des départements et de préciser la portée de la charge nouvelle imposée aux départements : puisqu'il est impossible de prévoir le montant de cette charge (on ne peut pas connaître le nombre de futurs bénéficiaires de l'APA et leur degré de dépendance), il est indispensable de prévoir que les départements ne pourront pas financer plus d'une certaine fraction du coût total, la différence étant à la charge de l'Etat.

Enfin, la mise en place d'une clef de répartition permettrait d'« intéresser » l'Etat à l'évolution de la dépense.

A la suite de sa réunion du 10 mai 2001, votre commission a décidé de proposer au Sénat deux amendements, comportant chacun une clef de répartition différente, afin que notre Assemblée puisse se déterminer en fonction de plusieurs options :

- une première option (option 1 dans les tableaux ci-dessous) consisterait à partager entre l'Etat et les départements le financement de l'écart entre le coût en 2002 et le coût en régime de croisière de l'APA, soit 50 % pour l'Etat et 50 % pour les départements. Ainsi, en régime de croisière, la charge pour l'Etat serait de 11,45 milliards de francs et la charge pour les départements de 11,55 milliards de francs (contre 5,8 milliards de francs et 17,2 milliards de francs dans le présent projet de loi). Le partage du coût serait équilibré (49,7 % pour l'Etat contre 50,3 % pour les départements) ;

- une deuxième option (option 2 dans les tableaux ci-dessous) consisterait à adopter la clef de répartition retenue par le projet de loi pour la première année (2/3-1/3) et de l'appliquer au financement de l'écart entre le coût en 2002 et le régime de croisière. Ainsi, en régime de croisière, la charge pour l'Etat serait de 10,3 milliards de francs et de 12,6 milliards de francs pour les départements (contre 5,8 milliards de francs et 17,2 milliards de francs

dans le présent projet de loi). Le partage du coût resterait à l'avantage de l'Etat, mais moins que si les dispositions du projet de loi dans sa rédaction actuelle venaient à s'appliquer.

**Répartition du coût de l'APA**

	2002				Régime de croisière (option 1)				Régime de croisière (option 2)			
	Projet de loi	Commission	Ecart en mdF	Ecart en %	Projet de loi	Commission	Ecart en mdF	Ecart en %	Projet de loi	Commission	Ecart en mdF	Ecart en %
<b>Etat</b>	5,5	8,2	+ 2,7	+ 49%	5,8	11,45	+ 5,65	+ 97%	5,8	10,4	4,6	+ 77%
<b>Départements</b>	11,0	8,3	- 2,7	- 24%	17,2	11,55	- 5,65	- 33%	17,2	12,6	- 4,6	- 26,8%

**Part de l'Etat et des départements dans le total du coût total de l'APA**

	2002		Régime de croisière		
	Projet de loi	Commission	Projet de loi	Option 1	Option 2
<b>Etat</b>	33,3 %	49,7 %	25,2 %	49,8 %	45,2 %
<b>Départements</b>	66,6 %	50,3 %	74,7 %	50,2 %	54,8 %

**Décision de la commission : votre commission vous recommande d'adopter le présent article additionnel dans l'une ou l'autre des rédactions qu'elle vous propose.**

## **AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

### **ARTICLE PREMIER**

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article L. 232-19 du code de l'action sociale et des familles par un alinéa ainsi rédigé :

« La perte de recettes correspondante est compensée pour les départements par une augmentation à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement et corrélativement pour le budget de l'Etat par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

### **ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE PREMIER**

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. 3334-7-2 - Il est créée au sein de la dotation globale de fonctionnement des départements une dotation dont le montant est égal à la somme définie au I de l'article ... de la loi n° ... du .... relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et de l'allocation personnalisée d'autonomie.

« Le montant de cette dotation est réparti entre les départements en fonction de la part des dépenses réalisées par chaque département au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie dans le montant total des dépenses au titre de l'allocation personnalisée constaté l'année précédente pour l'ensemble des départements, du potentiel fiscal et du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion de chaque département. Le premier de ces critères est pondéré par 80 p. 100, le deuxième par 10 p. 100 et le troisième par 10 p. 100.

« Toutefois, les deux premières années, cette dotation est répartie entre les départements en fonction du nombre de personnes âgées, du potentiel fiscal et du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion de chaque département. Le premier de ces critères est pondéré par 80 p. 100, le deuxième par 10 p. 100 et le troisième par 10 p. 100. »

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE PREMIER

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. En 2002 et en 2003, la dotation globale de fonctionnement des départements est majorée, dans les conditions fixées par la loi de finances, de 8,2 milliards de francs.

A compter de 2004, le montant de cette majoration est revalorisé chaque année de la moitié de l'évolution du montant total des dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie constatée l'année précédente.

II. La majoration de la dotation globale de fonctionnement des départements résultant des dispositions du I du présent article n'est pas prise en compte dans le montant de la dotation globale de fonctionnement pour l'application du I et du II de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

III. La perte de recettes résultant pour l'Etat de la majoration de la dotation globale de fonctionnement prévue au I du présent article est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE PREMIER

Après l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. En 2002 et en 2003, la dotation globale de fonctionnement des départements est majorée, dans les conditions fixées par la loi de finances, de 8,2 milliards de francs.

A compter de 2004, le montant de cette majoration est revalorisé chaque année du tiers de l'évolution du montant total des dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie constatée l'année précédente.

II. La majoration de la dotation globale de fonctionnement des départements résultant des dispositions du I du présent article n'est pas prise en compte dans le montant de la dotation globale de fonctionnement pour l'application du I et du II de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

III. La perte de recettes résultant pour l'Etat de la majoration de la dotation globale de fonctionnement prévue au I du présent article est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le jeudi 10 mai 2001 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Michel Mercier, rapporteur pour avis**, sur le **projet de loi n° 279 (2000-2001)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à **la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et allocation personnalisée d'autonomie**.

**M. Michel Mercier, rapporteur**, a observé que le projet présenté par le Gouvernement conservait toutes les innovations introduites par la prestation spécifique dépendance (PSD) et notamment l'évaluation de l'état de la personne à partir d'une grille nationale, l'aide personnalisée tenant compte de l'état et des revenus de la personne, le caractère d'aide en nature et la mise en place d'un plan d'aide. Il a indiqué que le projet du Gouvernement organisait les dépenses des départements par la mise en place d'un barème national, mais s'abstenait de prévoir, pour ceux-ci, une ressource correspondante.

Il a précisé que la nouvelle allocation personnalisée d'autonomie (APA) ferait l'objet à la fois d'un financement départemental et d'un financement par l'intermédiaire d'un établissement public administratif, dont les ressources proviendraient des caisses de retraite pour 500 millions de francs, et de 0,1 % du produit de la contribution sociale généralisée (CSG), soit environ 5 milliards de francs.

Il a identifié trois problèmes posés par le projet gouvernemental. En premier lieu, faisant référence à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il s'est interrogé sur la conformité à la Constitution de la mise en place d'une dépense obligatoire pour les départements dont la portée n'aurait pas clairement été précisée.

En deuxième lieu, il a constaté que les dépenses du « fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie » ne seraient retracées ni dans la loi de financement de la sécurité sociale, ni dans la loi de finances, et a regretté cette atteinte au principe d'universalité budgétaire.

En troisième lieu, il a contesté les modalités de financement du nouveau dispositif en observant que, si le coût total de l'APA en régime de croisière est estimé à 23 milliards de francs, les ressources du fonds de financement consacrées à cette allocation ne devraient pas dépasser, quant à elles, 5,5 milliards de francs. Il en a déduit que la différence, soit 17,5 milliards de francs, serait à la charge des départements. Il a constaté que ce montant représentait un triplement du montant actuellement consacré par les départements aux personnes éligibles à l'APA.

Il a précisé que, en 2002, l'APA coûterait 16,5 milliards de francs dont 11 à la charge des départements. Il a cependant évoqué les arguments du Gouvernement selon lesquels le coût net pour les départements en 2002 serait limité à 8,3 milliards de francs, en raison des économies réalisées à la suite de la réforme de la tarification des établissements d'hébergement et du rattrapage de certaines dépenses qui auraient dû intervenir dans le cadre de la PSD.

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis**, a considéré qu'il fallait revoir ce dispositif afin de faire figurer au budget de l'Etat les dépenses en faveur de l'APA, préservant ainsi à la CSG sa vocation de financer les organismes de sécurité sociale et améliorant la sincérité du débat budgétaire. Il a également insisté sur la nécessité de rééquilibrer le financement de la nouvelle allocation et a annoncé qu'il présenterait des amendements établissant une neutralité du coût de l'APA pour les départements en 2002 et répartissant le financement des dépenses nouvelles à raison de 2/3 pour les départements et 1/3 pour l'Etat.

**M. Claude Belot** a estimé que, dans l'état actuel du projet de loi, son application se traduirait certainement par une augmentation de la pression fiscale locale et a appelé l'Etat, à l'origine de cette initiative, à assumer une part plus importante de son financement. Il a par ailleurs observé que les dispositions du texte contribuaient à transformer progressivement les départements en organismes distributeurs sous contrôle administratif. Se référant aux notions de morale publique et de solidarité nationale, il s'est déclaré surpris par la suppression, par l'Assemblée nationale, de toute possibilité de recours sur les successions.

**Mme Marie-Claude Beaudou** a constaté que la finalité du projet de loi faisait l'objet d'un consensus, mais que son financement n'était pas assuré. Elle a regretté la mise en œuvre de mesures sociales nouvelles qui ne soient pas financées par des moyens nouveaux, mais par le recours aux finances départementales et la baisse des recettes du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Elle a déploré l'utilisation de plus en plus fréquente de la technique des fonds de financement, dont la pérennité ne lui semble pas assurée et qui sont de nature à remettre en cause la sécurité sociale. Elle a cité l'exemple du fonds consacré aux victimes de l'amiante que l'Etat n'a toujours pas abondé, alors qu'il s'y était engagé dans la dernière loi de financement de la sécurité sociale. Elle a indiqué que son groupe ne partageait pas les propositions du rapporteur, considérant qu'il serait plus efficace de créer une cinquième branche à la sécurité sociale, consacrée à la prise en charge de la dépendance. Elle a précisé que cette branche devrait être alimentée par la taxation des revenus financiers, faute de quoi il serait inévitable d'augmenter les impôts ou de réduire d'autres services rendus à la population.

**M. Philippe Adnot** a considéré que le texte ne posait pas seulement des problèmes financiers, mais donnait le sentiment qu'il était possible de tout faire sans en assumer les conséquences financières, participant ainsi à la

déresponsabilisation familiale et personnelle. Il a souligné que, pour financer le nouveau dispositif, il faudra trouver des ressources nouvelles et donc vraisemblablement, puisque le recours sur succession est supprimé, augmenter les impôts. Il n'a pas jugé souhaitable que la société accroisse ainsi ses charges de structure.

**M. Jacques Pelletier** a constaté que certaines personnes ne demandaient pas à bénéficier de certaines prestations sociales afin que leurs enfants ne soient pas pénalisés au moment de leur succession.

**M. Michel Mercier, rapporteur**, a contesté que l'existence du recours sur succession puisse être un frein au bénéfice de certaines prestations, car il existe, dans de nombreux cas, un seuil en deçà duquel le recours ne joue pas. Il a regretté les disparités dans la réglementation applicable aux différents dispositifs d'aide sociale. Il a évalué à 4 milliards de francs le montant total des recettes départementales liées aux recours sur succession, la quasi-totalité de ces sommes provenant de l'aide sociale à l'hébergement de l'allocation en faveur des handicapés. Il a ajouté que, s'agissant de la PSD, le montant des recettes provenant des recours sur succession serait de l'ordre de la centaine de millions de francs. Il a pronostiqué qu'une suppression du recours sur succession pour l'APA entraînerait la remise en cause future de la totalité des possibilités de recours. Il s'est étonné que la majorité gouvernementale se transforme en défenseur de l'héritage en préconisant cette suppression.

Il a considéré que la création d'une cinquième branche de la sécurité sociale constituait une solution envisageable, mais que, dans cette hypothèse, il faudrait également mettre en place une cotisation sociale qui rapporte 23 milliards de francs. Il a ajouté que, la sécurité sociale n'étant pas en capacité de fournir des prestations en nature, le cinquième risque se traduirait alors par le versement de prestations en liquide.

**M. Claude Belot** a insisté sur le fait que l'existence du recours sur succession s'accompagnait de seuils protecteurs pour les personnes dont le patrimoine est de faible valeur.

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis**, a souligné que la charge nouvelle pour les départements prévue par le projet de loi s'inscrivait dans un cadre plus large de création de dépenses nouvelles pour les départements. Il a évoqué à ce titre le futur projet de loi sur la démocratie locale, qui mettrait à la charge des départements 80 % des dépenses nouvelles des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

La commission a alors procédé à l'examen des amendements présentés par le rapporteur.

A l'article premier, **M. Michel Mercier, rapporteur**, a présenté un amendement tendant à compenser pour les départements les pertes de recettes liées à la suppression du recours sur les successions.

**M. Philippe Adnot** a jugé préférable de rétablir le principe d'un tel recours. Il a considéré que cet amendement revenait à accepter le principe de sa suppression.

**M. Paul Loridant** a demandé si l'augmentation des impôts liée à la compensation aux départements était compatible avec les positions de la commission en matière de baisse de la pression fiscale.

**M. Roland du Luart** a regretté la suppression du recours sur les successions pour les personnes aisées et a jugé préférable de faire appel à la solidarité familiale plutôt qu'au budget de l'Etat.

**M. Michel Mercier, rapporteur pour avis**, a indiqué que son amendement était un amendement de précaution dans l'hypothèse où le recours serait supprimé. Il a considéré qu'il revenait à la commission des affaires sociales, saisie au fond, de se prononcer sur la pertinence de cette suppression.

**M. Paul Loridant** s'est déclaré plutôt favorable au principe du recours, avec un seuil élevé, mais a souhaité entendre les arguments des partisans de la suppression avant de se prononcer définitivement.

Après une intervention de **M. Alain Lambert, président**, rappelant qu'il convenait que la commission ne se prononce que sur les aspects financiers du dispositif, la commission a adopté l'amendement présenté par le rapporteur pour avis, tout en précisant qu'il ne s'agissait pas de cautionner le principe de la suppression du recours sur succession.

Après l'article premier, le rapporteur pour avis a présenté un amendement tendant à organiser la participation de l'Etat au financement de l'APA en remplaçant le fonds de financement par un concours particulier créé au sein de la dotation globale de fonctionnement des départements, réparti pour 80 % en fonction de la part du département dans le total des dépenses au titre de l'APA, pour 10 % en fonction du potentiel fiscal et pour 10 % en fonction du nombre des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Le montant de ce concours particulier serait fixé à 8,2 milliards de francs en 2002, de manière à assurer la neutralité financière pour les départements lors du lancement de la nouvelle allocation, puis serait revalorisé chaque année du tiers de l'augmentation du coût de l'APA, laissant ainsi les 2/3 de cette augmentation à la charge des départements.

**M. Philippe Adnot** s'est déclaré en désaccord avec la mise à la charge des départements des 2/3 de l'augmentation du coût de l'APA entre l'année 2002 et le régime de croisière, soit les 2/3 de 6,5 milliards de francs.

**M. Michel Mercier, rapporteur**, a reconnu que le dispositif qu'il proposait maintenait une charge nouvelle importante pour les départements, mais que cette charge était atténuée par rapport au projet du Gouvernement. Il a donc proposé à la commission d'adopter un amendement partageant à parité le financement de l'APA entre les départements et l'Etat de manière à permettre à ce débat d'avoir lieu au cours de la séance publique.

Afin d'améliorer la clarté des propositions de la commission, il a proposé de présenter dans un amendement distinct les modalités de répartition du concours particulier aux départements.

La commission a alors **adopté les trois amendements présentés par le rapporteur.**