

N° 186

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 février 2003

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur :*

*- la proposition de loi de MM. Louis de BROISSIA, Philippe ADNOT, Gérard BAILLY, Claude BELOT, Gérard DÉRIOT, Mme Sylvie DESMARESCAUX, MM. Jean-Claude GAUDIN, André GEOFFROY, Charles GINÉSY, André LARDEUX, Dominique LECLERC, Jacques OUDIN, Michel PELCHAT, Charles REVET, Philippe RICHERT, Bruno SIDO et Jean-Pierre VIAL relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie,*

*- et la proposition de loi de M. Michel MOREIGNE portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie,*

Par M. André LARDEUX,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, vice-présidents ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juillard, secrétaires ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Christian Bergelin, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhet.*

**Voir les numéros :**

**Sénat : 169 et 178 (2002-2003)**

---

**Personnes âgées.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS .....	4
<b>I. L'AVENIR COMPROMIS DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE (APA) .....</b>	<b>6</b>
A. L'ORIGINE DE L'APA : RAISON ET SENTIMENTS .....	6
1. La prise en charge de la dépendance : une préoccupation ancienne .....	6
2. La prestation spécifique dépendance injustement décriée .....	8
B. LE BILAN DE L'APA : LE VICE ET LA VERTU .....	11
1. Un succès indéniable .....	11
2. Un succès à crédit .....	13
C. AVENIR DE L'APA: LA DERNIÈRE ÉTAPE OU L'IMPASSE ? .....	18
1. Une dépense massive à long terme .....	18
2. Un dispositif perfectible .....	19
3. Faut-il revenir en arrière ? .....	21
<b>II. ASSURER LE FINANCEMENT DE L'APA EN 2003 : « LA PORTE ÉTROITE » .....</b>	<b>24</b>
A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE DÉCRET SOUMIS AU COMITÉ DES FINANCES LOCALES .....	26
B. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI N° 169 DE M. LOUIS DE BROISSIA ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES .....	27
1. L'article premier : la modification de la date d'ouverture des droits .....	27
2. Les articles 2 et 3 : le contrôle de l'effectivité de l'aide .....	29
3. L'article 4 : les modifications du fonctionnement du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie .....	31
C. LA PROPOSITION DE LOI N° 178 DE M. MICHEL MOREIGNE .....	35
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>37</b>
• <b>Article premier Modification du fait générateur de l'ouverture du droit à     l'allocation personnalisée d'autonomie .....</b>	<b>37</b>
• <b>Article 2 Renforcement des conditions de contrôle de l'effectivité de l'aide     apportée aux bénéficiaires de l'APA à domicile .....</b>	<b>37</b>
• <b>Article 3 Possibilité pour les administrations en charge du contrôle de     l'effectivité de l'aide de recourir aux informations dont disposent les     différentes administrations publiques .....</b>	<b>38</b>
• <b>Article 4 Modification des modalités de fonctionnement et de financement du     Fonds de financement de l'Allocation personnalisée d'autonomie .....</b>	<b>39</b>
• <b>Article 5 Modification de l'article 15 de la loi du 20 juillet 2001 afin de préciser     le contenu du rapport tendant à effectuer un bilan de l'allocation     personnalisée d'autonomie .....</b>	<b>41</b>
• <i>Intitulé des conclusions .....</i>	<i>41</i>
<b>CONCLUSIONS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>42</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>45</b>

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Décidée *all'improvviso*, étayée par une étude d'impact que notre excellent collègue Alain Vasselle avait généreusement qualifiée « *d'indigente* » tant il était manifeste qu'elle servait d'alibi, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est en passe de réaliser le sinistre financier que la majorité du Sénat avait alors prédit.

Celle-ci n'avait nulle intention de « jouer les Cassandres », ni d'entraver la mise en place d'une prestation permettant de répondre avec générosité aux situations douloureuses que vivent nos aînés et leur famille face la perte d'autonomie. Elle savait simplement que cette création, qu'elle avait appelée de ses vœux mais dont elle connaissait l'ampleur, ne verrait sa viabilité assurée que par un plan de financement crédible.

Le principe de réalité ne pouvait être plus longtemps ignoré.

Il appartient aujourd'hui aux pouvoirs publics de résoudre l'insoluble équation que pose l'APA. Longtemps attendue par les personnes âgées et leurs familles, la prise en charge de la perte d'autonomie pourrait se trouver rapidement compromise si les choses étaient laissées en l'état.

Dès la deuxième année de la mise en place de la nouvelle prestation, la rapide montée en charge du nombre des bénéficiaires -que tout laissait supposer- en a accru la facture d'un bon tiers. Financée à hauteur de 500.000 bénéficiaires en 2003, soit environ 2,4 milliards d'euros, l'APA appelle pour sa survie un financement complémentaire de 1,2 milliard d'euros correspondant aux 300.000 bénéficiaires supplémentaires que le précédent gouvernement avait feint d'ignorer.

Une telle situation, si elle devait perdurer, ne laisserait le choix qu'entre l'asphyxie financière d'un grand nombre de départements ou la remise en cause pure et simple de la nouvelle prestation.

Aussi, dès la fin de l'année 2002, le Gouvernement et les conseils généraux se sont-ils réunis pour envisager les voies et moyens de garantir l'avenir de l'APA.

« *Il est extrêmement rare que la montagne soit abrupte de tous côtés* » écrit André Gide. Sans nul doute, l'équilibre financier de l'APA en 2003 répond à ce critère. Comment préserver ce droit nouveau et légitime sans pouvoir recourir aux marges de manœuvre dont la précédente majorité avait profité ?

Incapables de dégager dès aujourd'hui les recettes nécessaires au financement pérenne de l'allocation, les pouvoirs publics assumeront dans l'immédiat les deux tiers du surcoût, un tiers pour les départements et un tiers, semble-t-il, pour l'Etat, au travers d'un emprunt auquel souscrira le fonds de financement de l'APA.

Le contrôle de la dépense sera accentué afin que l'aide dispensée atteigne véritablement l'objectif qui lui est assigné.

L'objet de la proposition de loi n° 169, déposée par M. Louis de Broissia et plusieurs de ses collègues, est de mettre en œuvre, en coordination avec le projet de décret soumis à l'avis du Comité des finances locales, le plan de sauvegarde de l'APA pour 2003. Elle ne permet en aucun cas d'aller plus loin.

Dans l'attente du bilan de la prestation prévu pour la fin du premier semestre, qui environnera les contours d'une véritable réforme de cette prestation, dans l'attente également des décisions indispensables pour en assurer un financement pérenne, les conclusions de votre commission issues de la proposition de loi précitée devraient, à tout le moins, prémunir les bénéficiaires contre toute interruption de leurs droits<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Votre commission a décidé de procéder à un examen conjoint de la proposition de loi précitée n° 169 (2002-2003) de M. de Broissia et de la proposition de loi n° 178 (2002-2003) de M. Michel Moreigne, qui prévoit une répartition différente de l'actuelle dotation versée par le fonds de financement de l'APA afin de tenir compte de la situation des départements les plus en difficulté.*

## **I. L'AVENIR COMPROMIS DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE (APA)**

### **A. L'ORIGINE DE L'APA : RAISON ET SENTIMENTS**

#### **1. La prise en charge de la dépendance : une préoccupation ancienne**

En 1996, une étude de l'INSEE au titre évocateur « *aisance à 60 ans, dépendance et isolement à 80 ans* » reprenait les conclusions d'une enquête réalisée sept ans auparavant par le CERC, le centre d'études des revenus et des coûts.

Par cette enquête, l'organisme avait tenté de mettre en évidence l'ampleur d'un tel phénomène dont les contours demeuraient toutefois mal définis.

Dès la fin des années 1980, il était donc déjà démontré que les personnes âgées, notamment de plus de 80 ans, souffraient d'une perte progressive d'autonomie réduisant fortement leur capacité à effectuer les gestes les plus simples. Cette enquête soulignait par exemple que près de 60 % de ces personnes marchaient alors avec difficulté, un tiers ne sortant pas de chez elles et un peu moins de 10 % demeurant consignées au fauteuil.

Pour autant, les pouvoirs publics n'ignoraient pas l'apparition de cet handicap de l'âge. Les structures hospitalières avaient, depuis longtemps, vocation à accueillir au sein de services de long séjour des personnes âgées ayant un besoin d'aide permanent. Dès le milieu des années 1970, ces personnes ont pu bénéficier de l'allocation compensatrice pour une tierce personne (ACTP) versée par les départements afin de recourir à une aide extérieure.

En outre, les régimes de retraites de la sécurité sociale assuraient, au moyen de leurs budgets d'action sociale, le financement d'heures d'aide ménagère.

Au total, une prise en charge collective de la dépendance des personnes âgées existait même si elle était assez inégalement répartie entre la sécurité sociale (63 %), les départements (6 %) et l'Etat pour moins de 1 %.

### La prise en charge des personnes âgées dépendantes en 1993

(en millions de francs)

	Domicile	Hébergement	Total
<b>Sécurité sociale (tous régimes)</b>	<b>4 535</b>	<b>11 122</b>	<b>15 657</b>
<i>Branche maladie</i>	2 235	10 635	12 870
Services de soins à domicile	2 235		
Long séjour		5 911	
Sections de cure médicale		4 588	
Soins courants		136	
<i>Branche vieillesse</i>	2 300	487	2 787
Majoration pour tierce personne	1 475		
Aide ménagère Cnavts	397		
Aides ménagères autres régimes	291		
Garde à domicile	137		
Actions auprès des établissements		487	
<b>Départements</b>	<b>5 825</b>	<b>2 909</b>	<b>8 734</b>
Allocation compensatrice	5 525		
Aide sociale à l'hébergement		2 909	
Aide ménagère	300		
<b>État</b>	<b>300</b>		<b>300</b>
Allocations simples	124		
Auxiliaires de vie	123		
MTP des pensions militaires	53		
<b>Total</b>	<b>10 660</b>	<b>14 031</b>	<b>24 691</b>
dont prestations en espèces	7 177		
dont prestations en nature	3 483	14 031	

Source : d'après données sociales

Pour autant, le système tel que construit ne donnait pas entièrement satisfaction. Il ne permettait pas d'isoler véritablement ce qui relevait du soin et ce qui était spécifique à la dépendance. En outre, la prise en charge de cette dernière à domicile faisait la part belle aux prestations en espèces –dont l'allocation compensatrice– qui se trouvaient, dans bien des cas, thésaurisées. Enfin, de nombreux départements déploraient l'économie générale du système, notamment l'insuffisante coordination des différents acteurs et l'imbrication des responsabilités financières.

Forte de ce constat, la loi du 25 juillet 1994 a autorisé l'expérimentation, dans un certain nombre de départements (12 au total) et en coordination avec les caisses de retraite, d'une prestation dépendance. Cette

proposition était le premier résultat en droit positif du travail de longue haleine réalisé par votre commission sur ce sujet.

**Les propositions de la commission des Affaires sociales  
en matière de prise en charge de la dépendance**

- 1990 : dépôt par M. Lucien Neuwirth d'une proposition de loi créant une allocation au bénéfice des personnes âgées atteintes d'une perte d'autonomie. Cette proposition est adoptée par le Sénat le 18 novembre 1990 ;

- 1993 : suite aux travaux du groupe d'études sur la dépendance, diligenté par la commission au cours de l'hiver 1992-1993, adoption en commission d'une proposition de loi n° 295 présentée par le président Jean-Pierre Fourcade et M. Philippe Marini tendant à instituer une allocation en faveur des personnes âgées dépendantes ;

- 1994 : amendement adopté à la loi du 25 juillet 1994 instituant la *prestation expérimentale dépendance* ;

- 1997 : proposition de loi devenue la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 relative à la *prestation spécifique dépendance* (PSD).

L'ampleur des déficits présentés par les comptes publics en 1995 n'a pas alors permis que la discussion d'un projet de loi instituant une prestation d'autonomie discutée à l'automne 1995 aille à son terme. Votre commission avait souhaité qu'une première étape puisse néanmoins être franchie dans la prise en charge de la dépendance des personnes dans l'incapacité d'assumer seules leur état, notamment les personnes âgées les plus dépendantes et aux moyens les plus modestes, et avait alors déposé et fait adopter *la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance*.

## **2. La prestation spécifique dépendance injustement décriée**

Le vote de la loi relative à la prestation spécifique dépendance (PSD) constituait une étape décisive dans la prise en charge de la dépendance des personnes âgées, notamment en rompant avec certains principes antérieurs.

La PSD a permis d'assurer l'effectivité de l'aide versée au bénéfice des personnes âgées. En effet, à la différence de l'ACTP, la PSD était une prestation en nature, c'est-à-dire affectée au règlement de dépenses

préalablement déterminées (dépenses de personnel, prise en charge hospitalière de la dépendance, etc.) et ne pouvait donc être détournée de son objectif, par exemple thésaurisée.

Elle a, en outre, tenté de séparer, par le biais d'une réforme de la tarification en établissement, les coûts relevant de l'assurance maladie (les soins) et ceux relevant de la dépendance et de l'hébergement assumés par le département et la personne âgée. Les bases posées par le titre V de la loi seront complétées par deux décrets.

La PSD va permettre de confirmer la nécessité de quelques principes déjà retenus dans le cadre de la « *prestation expérimentale dépendance* » pour la prise en charge de la dépendance à domicile : la pertinence d'une aide en nature, évaluée à domicile par une équipe pluridisciplinaire, la pertinence également d'une coordination entre les acteurs de la prise en charge de la dépendance, les départements, la sécurité sociale et les associations.

Au moment du vote de la loi relative à l'allocation personnalisée d'autonomie, c'est-à-dire au printemps 2001, le bilan de la PSD était plus qu'honorable.

Le nombre des personnes âgées prises en charge était passé de 40.000 au premier trimestre 1998 à 140.000 à la fin de l'année 2000, bénéficiant pour 15 % à des personnes en GIR 1, 47 % en GIR 2 et 38 % en GIR 3<sup>1</sup>.

Fin 2000, sur les 400.000 dossiers examinés par les conseils généraux, 300.000 avaient reçu une réponse favorable.

Pourquoi, dans ces conditions, un grand nombre d'associations représentatives de l'aide à domicile et de l'accueil en établissement ont-elles rédigé et adressé le 8 juin 1998 à Mme Martine Aubry, alors ministre de l'emploi et de la solidarité, un *livre noir de la PSD* ?

A l'encontre de la loi, les signataires de cet opuscule formulaient essentiellement trois griefs :

- l'accès doublement restrictif des conditions de ressources et de dépendance, les personnes relevant des GIR 4, 5 et 6, ne bénéficiant pas de la PSD ;

- la présence de mécanismes jugés dissuasifs notamment le recours sur succession ;

- des inégalités territoriales nées de pratiques divergentes d'un département à l'autre.

---

<sup>1</sup> Voir ci-après l'analyse de la grille nationale AGGIR.

La plupart de ces griefs étaient, à bien des égards, excessifs et pour tout dire irrecevables.

Le bien-fondé d'une réforme du système antérieur était alors largement reconnu. Nul ne pouvait légitimement soutenir la prise en charge de la dépendance au moyen de l'ACTP qui, si elle semblait parfois plus généreuse au détriment des finances départementales, n'offrait aucune garantie quant à l'aide effectivement perçue par la personne âgée.

N'était pas davantage recevable la critique de montants insuffisants, de conditions de ressources trop restrictives ou d'une exclusion des personnes les moins dépendantes. La loi relative à la PSD affichait sa modestie et son caractère provisoire jusque dans son titre.

Cette prestation s'inscrivait dans une logique et une seule : remédier aux difficultés des personnes les plus affectées, c'est-à-dire les plus modestes (conditions de ressources) et les plus dépendantes (limitations aux GIR 1, 2, 3) dans l'attente de la création d'une véritable prestation d'autonomie.

Il est sans doute possible de débattre longtemps sur la légitimité ou l'illégitimité d'une récupération sur la succession des personnes âgées bénéficiant d'une prise en charge de leur dépendance. Votre rapporteur y reviendra.

La prise en charge par la collectivité de la dépendance s'adresse aux personnes pour qui elle constitue une véritable contrainte, et ce parce que les budgets publics sont contraints et que la collectivité n'a pas à faire, en matière de dépendance, ce qu'elle ne fait pas par exemple pour l'assurance maladie : rembourser les dépenses de confort.

La difficulté centrale posée par la PSD était les écarts apparaissant d'un département à l'autre dans le montant de la prestation versée.

En effet, pour un montant moyen national d'environ 3.500 francs (533,57 euros) par mois à domicile, les montants moyens mensuels variaient d'un département à l'autre de 1.374 francs (209,46 euros) à 6.414 francs (977,81 euros). Certains départements ont « bien joué le jeu », suscitant par contraste l'opprobre pour ceux qui ne l'auraient pas joué... Cette situation, qui n'était sans doute pas acceptable pour les bénéficiaires de l'aide, s'inscrit pourtant dans la philosophie de l'aide sociale. Il y a un minimum que chaque collectivité est libre de compléter selon ses moyens et les besoins qu'elle évalue...

Au total, le principal grief adressé à la PSD par ses détracteurs est de n'avoir pas été la prestation qu'ils auraient voulue. D'ailleurs, les signataires du *livre noir de la PSD* ont peu après fait paraître *un livre blanc pour une prestation autonomie* qui propose les principes d'une prestation de sécurité sociale.

Votre rapporteur ne saurait reprocher au législateur de 1997 ce qui fut le cheminement de celui de 2001.

Le premier avait conscience des moyens limités des collectivités publiques et avait sagement écarté la tentation de reporter sur l'une d'entre elles un effort qu'il savait impossible à assumer.

Le second a choisi une posture inverse, en créant pour les budgets départementaux et sociaux une charge qu'ils ne peuvent porter. Les règles générales de la construction s'appliquent aussi à la mise en place d'une prestation : on ne pose pas les murs et le toit sans fondation solide. Or la situation des finances publiques rendait dès l'origine cette construction véritablement hasardeuse.

Le risque financier alors dénoncé par le Sénat est aujourd'hui en passe de se réaliser.

## ***B. LE BILAN DE L'APA : LE VICE ET LA VERTU***

### **1. Un succès indéniable**

Au moment du dépôt du projet de loi relatif à l'allocation personnalisée d'autonomie, le Gouvernement disposait d'une étude réalisée par la DREES<sup>1</sup>, qui brossait un tableau détaillé de la situation des personnes âgées dépendantes.

D'après cette enquête, entre 800.000 et 960.000 personnes âgées se situeraient dans les GIR 1, 2, 3 ou 4. Cette estimation n'était toutefois qu'une reconstruction, partant des situations de handicap recensées par l'enquête HID et tentant de les traduire en équivalent GIR.

La méthode retenue permettait d'évaluer le nombre de personnes éligibles à la PSD à environ 530.000 personnes. Le nombre de personnes estimées en équivalent GIR 4 s'élevait, d'après ces prévisions, à 260.000 et en équivalent GIR 5 à 390.000.

---

<sup>1</sup> DREES, *Etudes et résultats*, n° 94, décembre 2000 - *Le nombre de personnes âgées dépendantes d'après l'enquête handicap-incapacité-dépendance.*

Pour autant, cette méthode retenue révélait une grande fragilité liée à la volatilité de l'outil AGGIR<sup>1</sup>. Aussi les auteurs de l'enquête avaient-ils procédé avec une grande prudence, en précisant que l'évaluation de 260.000 personnes se situant en GIR 4 pourrait être majorée :

- de 72.000 personnes supplémentaires en considérant que, pour une seule des activités prises en compte dans la définition de la dépendance, « *faire sans aide* » mais « *avec une grande difficulté* » retraçait une incapacité ;

- de 85.000 personnes supplémentaires en considérant différemment non plus une, mais deux variables ;

Au moment du dépôt du projet de loi, l'aléa rencontré par la définition de la cible essentielle<sup>2</sup> s'élevait à 20 % du total.

Le Gouvernement a alors choisi de retenir les hypothèses les plus basses de l'enquête de la DREES. L'étude d'impact réalisée en vue de l'adoption de ce projet de loi et communiquée au Parlement retraçait ce choix imprudent : « *le nouveau dispositif doit permettre d'apporter une réponse adéquate, quel que soit le niveau de leurs ressources, à toutes les personnes âgées en perte d'autonomie, dont le nombre est estimé à près de 800.000 à partir de l'enquête handicap-incapacité-dépendance (HID) de 1999/2000. Par conséquent, il élargit le champ de la nouvelle allocation aux personnes relevant du groupe iso-ressources (GIR) 4, soit 260.000 personnes supplémentaires* ».

Cette même étude d'impact prévoyait, en outre, une montée en charge extrêmement lente du dispositif. « *En 2002 et 2003, les deux premières années de mise en application de l'APA, le coût total est estimé entre 15 milliards de francs (2,29 milliards d'euros) et 17 milliards de francs (2,59 milliards d'euros) pour respectivement 500.000 et 550.000 bénéficiaires* », soit un nombre de bénéficiaires, deux ans et demi après l'adoption de la loi, équivalent à 65 % de la cible officielle (800.000 personnes) et un peu plus de 50 % de la cible potentielle (960.000 personnes).

Pour autant, quatre facteurs mettaient en évidence que la montée en charge serait rapide:

- l'allocation n'est pas sous condition de ressources ;
- elle est généreuse ;
- le mécanisme, réputé dissuasif, du recours sur succession est supprimé ;

---

<sup>1</sup> Cf. ci-dessous.

<sup>2</sup> L'évaluation de la population des GIR 4 est essentielle car cette population n'était pas éligible à la PSD. Toute projection financière sérieuse impliquait une évaluation rigoureuse du nombre de personnes à qui l'aide publique pouvait être élargie.

- en outre, le Gouvernement s'était engagé sur l'édiction rapide des décrets d'application de ce texte. Il a d'ailleurs tenu parole puisque l'essentiel des dispositions de la loi du 20 juillet 2001 devenait applicable par les décrets n° 2001-1084 et 2001-1085 du 20 novembre 2001. Les départements ont d'ailleurs dû faire preuve d'une diligence particulière du fait des délais très courts existant entre la parution de ces décrets et la mise en œuvre de l'allocation au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Sous cet aspect là, l'allocation personnalisée d'autonomie est un véritable succès pour deux raisons :

- le nombre de bénéficiaires dépasse très largement les évaluations initiales. Dans ses dernières prévisions en date de janvier 2003, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) prévoit, au 31 décembre 2002 et 2003, un nombre de bénéficiaires s'élevant respectivement à 650.000 et 785.000. Mais dès 2002, ce sont 770.000 personnes qui auront reçu l'allocation... ;

- le montant mensuel moyen de l'aide apportée à domicile s'élève à 475 euros tous GIR confondus, et à respectivement 750, 663 et 513 euros pour les GIR 1, 2 et 3. A titre de comparaison, le montant moyen attribué au titre de la PSD était de 533 euros...mais elle ne concernait pas les GIR 4 et ne s'adressait pas à tous sans distinction de revenus. Ce constat ne doit pas surprendre, l'objet de l'APA étant bien d'élargir et de rendre plus généreuse l'aide précédemment fournie par la PSD.

Pour autant, l'APA n'a manifestement pas accru le bien-être de tous les anciens bénéficiaires de la PSD... car si, dans certains départements, le montant moyen de PSD s'élevait à 6.414 francs, soit 977 euros, l'APA a pu se traduire, pour les personnes les plus modestes et les plus dépendantes de ces départements, par une dégradation de leur situation.

## **2. Un succès à crédit**

« *Ne regarde pas à la blancheur du turban, peut-être le savon était pris à crédit* » affirme un proverbe turc. Pour la plupart des bénéficiaires de l'APA, y compris les signataires du livre noir et du livre blanc, les vertus de la prestation nouvelle l'emportent sur l'absence d'un financement pérenne, seule véritable difficulté que nul n'est en mesure de résoudre depuis 1995.

Le précédent gouvernement s'était affranchi de la contrainte financière, fondant ainsi l'APA sur un vice essentiel. Il avait même, de manière un peu légère, évoqué l'éventualité d'un ajustement financier le moment venu.

Ainsi, l'étude d'impact affirmait que « les dépenses d'APA en vitesse de croisière devraient s'établir autour de 23 milliards de francs (3,51 milliards d'euros). Un bilan financier est prévu en 2003 pour étudier la nécessité d'un éventuel ajustement des modalités de financement ». Ce rendez-vous était d'autant plus indispensable que le plan initial ne prévoyait, tous moyens confondus, que 16,5 milliards de francs (2,52 milliards d'euros).

#### Plan de financement initial de l'APA

(en millions d'euros)

<b>Effort départemental</b>	<b>1.680</b>
<i>dont reconduction des moyens existants</i>	840
<i>dont reconstitution de l'effort à son niveau de 1996</i>	210
<i>dont redéploiement des économies au titre de l'hébergement avec la mise en œuvre de la réforme de la tarification</i>	210
<i>augmentation de la contribution des départements</i>	380
<b>Effort de la sécurité sociale</b>	<b>840</b>
<i>dont 0,1 point de CSG prélevé au Fonds de solidarité vieillesse</i>	760
<i>dont contribution des régimes de base d'assurance vieillesse</i>	80
<b>TOTAL</b>	<b>2.520</b>

Concernant le plan de financement initial, votre rapporteur formulera trois observations.

La notion de reconstitution de l'effort départemental à son niveau de 1996 est tout à fait contestable. Elle tend en premier à accréditer la thèse que la mise en place de la PSD avait pour office de permettre aux départements de réaliser des économies.

Le Gouvernement d'alors avait calculé les sommes globales versées par les départements au titre de l'aide ménagère et de l'ACTP, cette dernière ayant cédé la place à la PSD. Celles-ci s'élevaient, apparemment, à 6,9 milliards de francs en 1996. Aussi, estimant cette économie globale non fondée, il avait réintégré la différence entre cet effort et celui fourni au titre de la PSD dans une sorte de « volant financier disponible » par les départements.

Cette reconstitution ne tenait bien évidemment pas compte de trois considérations. La première est que la situation des finances départementales, et notamment leurs charges, avait pu considérablement évoluer entre ces deux dates. La seconde est que, dans bien des cas, l'effectivité de l'aide apportée par l'ACTP était inexistante, ce qui aboutissait *in fine* à détourner des deniers publics de leur vocation. La dernière est que de nombreux départements avaient pleinement joué le jeu de la PSD et que, pour eux, cette dernière s'était traduite par une augmentation de leur effort et non une diminution de leurs charges.

La notion d'économie liée à la réforme de la tarification était techniquement erronée.

Arguant de l'identification et de la disparition des charges liées à la dépendance figurant dans le forfait hébergement, le Gouvernement avait alors intégré dans un « redéploiement » les sommes représentatives de ces charges dans le volant financier des départements, au motif qu'en ne figurant plus dans les dépenses d'hébergement, ceux-ci réaliseraient des économies d'aide sociale.

Erreur grossière ou filouterie ? Les dépenses liées à l'hébergement sont prises en charge par le patient et, à défaut, de manière subsidiaire et partielle, par l'aide sociale (dans moins d'un cas sur quatre).

Ces « charges indues » seront donc transférées du forfait hébergement vers le forfait APA. Or, le conseil général, s'il ne finance le forfait hébergement que dans un cas sur quatre -tout en pouvant récupérer sur la succession- doit prendre en charge tout ou partie du forfait dépendance de la plupart des personnes au titre de l'APA -sans pouvoir récupérer sur la succession. L'économie générée n'aura d'ailleurs pas profité aux bénéficiaires du fait de l'augmentation des tarifs liés à l'application des trente-cinq heures à l'hôpital.

Le plan de financement n'était valide que pour la période transitoire de montée en charge, puisque 16,5 milliards de francs (2,52 milliards d'euros) correspondaient à une dépense d'APA au bénéfice d'entre 500.000 et 600.000 bénéficiaires. Même si ce rythme de montée en charge s'était vérifié, il aurait fallu nécessairement déterminer dès 2004 un nouveau plan de financement pérenne pour la prestation, et non pas « *le cas échéant* » comme l'indique explicitement l'étude d'impact.

Il existe, en réalité, deux méthodes pour établir des prévisions : la première consiste à partir de données objectives pour prédire l'avenir et la seconde à mettre en avant le résultat attendu pour en déduire, ensuite, les variables qui le vérifient.

Discours bien plus qu'exigence, le plan de financement de l'APA sacrifiait bien davantage, dans une période préélectorale, au principe de plaisir qu'au principe de réalité. Ce faisant, les principes posés en droit positif se traduisaient par des conséquences tout à fait dommageables pour la sécurité sociale et les collectivités départementales.

La combinaison des articles L. 232.12 et L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles précise les conditions de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Le premier de ces articles précise que l'APA « *est gérée et servie* » par le département. Le second prévoit les

modalités d'intervention d'un fonds *ad hoc*, le fonds de financement de l'APA (FFAPA), géré par le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Les recettes de ce fonds *ad hoc* sont alimentées par l'affectation de 0,1 point de CSG qui bénéficiait jusque-là au FSV et qui lui fait aujourd'hui cruellement défaut.

Votre commission s'était vigoureusement élevée contre ce détournement qui s'ajoutait aux nombreux autres prélèvements opérés pour financer la coûteuse politique des 35 heures. Le précédent gouvernement avait à chaque fois assuré -ce que contredisait, chiffres à l'appui, notre collègue Alain Vasselle- que les marges de manœuvre du FSV permettaient une énième ponction.

Aujourd'hui, le FSV est comptablement dans une situation d'insolvabilité. Cet organisme, créé pour concourir au financement des régimes de base d'assurance vieillesse, est dans l'obligation de négocier avec ces mêmes organismes des conventions de trésorerie lui permettant d'affronter ses échéances. Il est, en outre, contraint de se défausser sur d'autres branches de la sécurité sociale de ses missions les plus essentielles -ainsi à la CNAF le financement des majorations de pension pour enfants.

En décembre dernier, le conseil d'administration du FSV a adopté un budget 2003 faisant état, à la fin de cet exercice, d'un déficit cumulé de 500 millions d'euros.

Les régimes de retraite de la sécurité sociale ont dû également mettre la « main à la poche », la loi relative à l'APA les ayant contraints à reverser au fonds de financement de l'APA une partie des sommes consacrées précédemment aux personnes relevant du GIR 4 et bénéficiant d'une aide ménagère.

La situation des départements est encore plus délicate.

Ces derniers sont les véritables financeurs de l'APA. Compétence obligatoire, cette prestation est servie « à guichet ouvert ». Si la participation de la sécurité sociale est cantonnée à un pourcentage de CSG et une fraction du budget d'aide ménagère, les budgets des départements assument seuls les fluctuations de la dépense APA, dont ils sont la seule variable d'ajustement.

Lorsque cette dépense est largement supérieure aux prévisions, ne s'offrent à eux que deux options : la diminution des dépenses -et notamment les interventions facultatives, particulièrement en faveur des associations- ou la hausse des recettes, soit la fiscalité.

Dès 2003, l'impact financier sur les budgets départementaux de la montée en charge de l'APA sera important. D'après les prévisions réalisées par l'Observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS), alors que l'APA représente un coût de 1,5 milliard d'euros pour les conseils généraux en 2002 - soit, peu ou prou, le coût estimé par l'étude d'impact- la dépense pourrait s'élever dès 2003 à 3,7 milliards d'euros, coût brut qui est minoré par 320 millions d'économies sur d'anciennes prestations.

La part prise en charge par la sécurité sociale devant s'élever en prévision à 950 millions d'euros, le surcoût pour les départements représenterait en 2003 environ 950 millions d'euros.

La pression supportée au titre de la dépendance des personnes âgées n'est pas homogène d'un département à l'autre. Elle dépend du nombre de personnes âgées dépendantes domiciliées dans le département et du potentiel fiscal de ce dernier.

A titre d'exemple, en neutralisant l'effet redistributif induit par le versement de la dotation du FFAPA, le ratio dépenses d'APA sur potentiel fiscal fait état de situations extrêmes entre le département des Hauts-de-Seine pour lequel la charge de l'APA représente environ 4 % du potentiel fiscal et celui de la Creuse pour lequel cette charge en représente 100 %.

Si certains départements peuvent assumer cette dépense plus ou moins facilement, pour un grand nombre, elle représente une véritable asphyxie.

Au total, la nouvelle prestation, dont la générosité n'est pas contestable, n'a jamais reçu ne serait-ce qu'une esquisse de financement viable :

- de l'aveu même de ses promoteurs, son financement n'était pas couvert « en vitesse de croisière », c'est-à-dire à compter de 2004 ;

- l'évaluation de son coût lors de la montée en charge (2002-2003) a été lourdement sous-évaluée ;

- le seul et donc très partiel financement apporté sous la forme de 0,1 point de CSG n'a consisté -selon la technique du sapeur Camembert fort usitée lors de la précédente législature- qu'à creuser un trou pour en boucher un autre. Ce dixième de point de CSG fait aujourd'hui défaut au FSV dont la situation financière est considérablement dégradée et alors même que ses excédents, désormais chimériques, devaient constituer l'une des principales ressources du fonds de réserve des retraites.

En réalité, l'APA se révèle aujourd'hui ce qu'elle a été dès l'origine : une véritable fuite en avant dont les départements devaient inéluctablement faire les frais et, de surcroît, parfaitement contradictoire avec la préoccupation exprimée simultanément de garantir l'avenir de nos régimes de retraite par la constitution d'un fonds de réserve.

## **C. AVENIR DE L'APA : LA DERNIÈRE ÉTAPE OU L'IMPASSE ?**

### **1. Une dépense massive à long terme**

L'allocation personnalisée d'autonomie se trouve confrontée à une hypothèque financière majeure dont toutes les parties prenantes ne semblent pas mesurer l'ampleur.

A court terme, le nombre de bénéficiaires pourrait encore augmenter. L'estimation du nombre de personnes classées en GIR 1 à 4, réalisée par l'ODAS, s'élève en 2003 entre 950.000 et 1.120.000. Ces 200.000 à 350.000 bénéficiaires potentiels supplémentaires représenteraient un nouveau surcoût pouvant atteindre 1,4 milliard d'euros. Cet aléa ne peut être en totalité écarté.

Bien plus, parler de « vitesse de croisière » est une impropriété. En effet, à plus long terme, le contexte du vieillissement démographique qui affecte déjà en profondeur notre système de protection sociale -assurance vieillesse et assurance maladie- entraînera inéluctablement une augmentation mécanique du nombre de personnes âgées souffrant d'une perte d'autonomie.

Deux effets contradictoires s'affrontent. Il a été constaté, depuis le milieu des années 1990, une augmentation de l'espérance de vie autonome, la prévalence de la dépendance régressant. En bref, l'espérance de vie augmente moins rapidement que l'espérance de vie sans perte d'autonomie. On vit plus longtemps et en meilleure santé.

Mais cet effet positif ne peut contrebalancer la tendance lourde du vieillissement. D'ici 2020, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans passera de 9,5 millions à 13 millions et le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans doublera. Cet « effet masse » entraînera fatalement une augmentation graduelle des dépenses APA que l'on ne peut raisonnablement espérer figer à leur niveau actuel.

Manifestement, le dynamisme des recettes consacrées à l'APA ne peut permettre de faire face à une telle échéance.

D'une part, parce que la CSG ne saurait croître de plus de 3,5 % par an sur le long terme, rythme sans doute inférieur à celui de la dépense d'APA.

D'autre part, parce que les départements -ou tout du moins la plupart d'entre eux- ne disposent pas des recettes permettant d'aller plus avant dans le financement de la dépendance sans un réexamen complet de leurs ressources et de leurs charges.

Handicapés ces dernières années par des transferts de compétences dont l'équité financière reste à prouver, les départements ont clairement fait connaître leur souhait, lors d'une assemblée générale de l'Assemblée des départements de France (ADF), le jeudi 13 février 2003, d'un réexamen de leur périmètre charges-ressources.

## **2. Un dispositif perfectible**

Le dispositif de l'allocation personnalisée d'autonomie n'est sans doute pas parfait.

Déjà des effets pervers de l'allocation sont mis à jour. Un des objets de la proposition de loi n° 169 est d'en réduire certains, tenant à l'effectivité de l'aide reçue. Des personnes bénéficient d'un financement sans pour autant recourir à l'aide, ou sans acquitter la participation qui leur revient.

Au-delà, l'adéquation du système d'APA à domicile est aujourd'hui mise en question et notamment l'évaluation du besoin d'aide à travers la grille AGGIR.

### **Les limites de l'outil AGGIR dans l'évaluation de la perte d'autonomie à domicile**

L'article 17 de la loi du 20 juillet 2001 prévoyait qu'il serait créé un « *comité scientifique dont la mission est d'adapter des outils d'évaluation de l'autonomie* ».

Ce même article prévoyait que la Commission chargée de l'évaluation présenterait ses conclusions au Parlement le 31 janvier 2003 au plus tard.

Votre rapporteur ne dispose pas des conclusions de ce comité qui n'ont pas encore été rendues publiques. Néanmoins, certaines observations peuvent être formulées quant à la pertinence de la grille AGGIR.

La grille AGGIR (*autonomie gérontologique groupe iso-ressources*) classe les personnes âgées en six niveaux de perte d'autonomie à partir du constat des activités ou gestes de la vie quotidienne réellement effectués ou non par la personne :

Le premier (GIR 1) comprend les personnes confinées au lit ou au fauteuil ayant perdu leur autonomie mentale, corporelle, locomotrice et sociale, qui nécessitent une présence indispensable et continue d'intervenants.

Le GIR 2 est composé de deux sous-groupes : d'une part, les personnes confinées au lit ou au fauteuil dont les fonctions mentales ne sont pas totalement altérées et qui nécessitent une prise en charge pour la plupart des activités de la vie courante ; d'autre part, celles dont les fonctions mentales sont altérées mais qui ont conservé leurs capacités motrices. Le déplacement à l'intérieur est possible mais la toilette et l'habillage nécessitent une prise en charge totale ou partielle.

Le GIR 3 regroupe les personnes ayant conservé leur autonomie mentale, partiellement leur autonomie locomotrice, mais qui nécessitent quotidiennement et plusieurs fois par jour des aides pour leur autonomie corporelle. Ainsi, la toilette et l'habillage ne sont pas faits ou partiellement. De plus, l'hygiène de l'élimination nécessite l'aide d'une tierce personne.

Le GIR 4 comprend les personnes qui n'assument pas seules leur transfert mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur du logement. Elles doivent être aidées pour la toilette et l'habillage. La plupart s'alimentent seules ; ce groupe comprend aussi des personnes sans problèmes de locomotion mais qu'il faut aider pour les activités corporelles et les repas.

Le GIR 5 est composé des personnes autonomes dans leurs déplacements chez elles qui s'alimentent et s'habillent seules. Elles peuvent nécessiter une aide ponctuelle pour la toilette, la préparation des repas et le ménage.

Le GIR 6 regroupe les personnes qui n'ont pas perdu leur autonomie pour les actes discriminants de la vie quotidienne.

La grille comporte dix variables à coder : *Cohérence, Orientation, Toilette, Habillage, Alimentation, Élimination, Transfert, Déplacement à l'intérieur, Déplacement à l'extérieur, Communication à distance*. Certaines de ces variables -notamment la toilette et l'alimentation- donnent lieu à l'examen de sous-variables.

Ces variables sont évaluées selon trois possibilités : A – la personne fait seule, A : fait seule, totalement, habituellement et correctement ; B : fait partiellement ou non habituellement ou non correctement ; C : ne fait pas.

L'examen de la situation de chaque personne constitue en l'attribution d'une de ces trois lettres pour les dix fonctions susmentionnées. Il en résulte un codage de dix lettres traité informatiquement conformément à l'algorithme publié au journal officiel du 30 avril 1997.

Les critiques formulées à l'encontre de la grille AGGIR sont bien connues :

- le besoin de soins n'est pas parallèle au diagnostic médical mais aux conséquences en termes de dépendance. Le besoin d'assistance n'est donc pas proportionnel à l'état de la personne, mais dépend également d'autres variables, notamment l'interaction de ses facultés restantes et de son environnement ;

- la grille ne prend pas en compte un certain nombre de signes positifs (fugues, oubli comme l'oubli du gaz, etc.) en se focalisant sur les signes révélateurs de déficits ;

- le choix d'une imputation ne discrimine pas entre capacité ou volonté. Ainsi une personne refusant de faire une activité se verra attribuer la case « C ». La grille AGGIR aboutit parfois à *évaluer davantage une demande qu'un besoin* ;

- la cohérence de l'algorithme distribuant les personnes selon les différents GIR révèle des résultats surprenants. A titre d'exemple, le passage d'une personne de B à C dans la rubrique Orientation la transfère du GIR 6 au GIR 2. L'attribution de la PSD était confrontée à cette même difficulté. Dans 82 % des combinaisons n'ouvrant pas droit à la prestation, le changement d'une modalité sur une variable pouvait provoquer l'attribution de la prestation.

- dans certains cas, la grille ne fait pas la preuve de sa cohérence. Ainsi, dans une trentaine de cas, une dégradation de la situation de l'individu -passant sur une variable de B à C- se traduit par une amélioration de son GIR. Dans une quinzaine de cas, la personne passe du GIR 2 vers le GIR 3, et dans une même proportion de cas, du GIR 3 vers le GIR 4.

Aussi votre rapporteur conclut sur la nécessité d'une révision des outils d'évaluation du besoin des personnes dépendantes, notamment à domicile, l'outil AGGIR ayant à bien des égards révélé ses limites.

L'outil d'évaluation à la disposition des caisses de retraite pour l'attribution de l'aide ménagère pourrait constituer une piste sérieuse.

La sensibilité de l'éligibilité de l'outil AGGIR influe très largement sur le nombre de personnes en situation de GIR 4. Elle conduit, de manière parfois très arbitraire, à qualifier une personne pour le bénéfice de l'allocation et à en éliminer une autre dans une situation comparable, voire davantage affectée. Aussi un réexamen des outils d'évaluation de la dépendance à domicile pourrait permettre d'améliorer sensiblement la distribution de l'aide de même que la pertinence de la dépense.

Enfin, la loi relative à l'APA a retenu le principe de montant maximum par GIR et non d'un plafond général, comme dans le cadre de la PSD. Sans doute, en fixant pour chaque GIR un montant maximum, conduit-on l'équipe en charge de l'évaluation des besoins du patient à prescrire systématiquement un plan d'aide aligné sur ce montant.

Là où la PSD offrait une certaine souplesse, l'APA est sans doute trop rigide en incitant à la dépense même lorsque que cela n'est pas nécessaire ou se révèle, dans d'autres cas, insuffisant.

### **3. Faut-il revenir en arrière ?**

Dès la discussion du projet de loi relatif à l'allocation personnalisée d'autonomie, des projets alternatifs ont été débattus.

La première de cette alternative tendait à faire de l'APA une dernière étape vers un cinquième risque pris en charge, en tout ou partie, par la sécurité sociale. Cette proposition, qui a le mérite de la cohérence intellectuelle, se heurte à deux limites fortes.

La première limite réside dans la contrainte des budgets sociaux et dans l'impossibilité de créer de nouvelles charges sociales.

Les budgets de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse qui représentent les trois quarts de la sécurité sociale accusent, ou vont accuser, des déficits considérables. Il est d'autant moins possible de procéder à une réaffectation de recettes au profit du risque dépendance que le précédent gouvernement a déjà lourdement hypothéqué l'avenir de la sécurité sociale en affectant les quelques marges de manœuvre existantes au profit du financement des trente-cinq heures.

La politique de l'emploi et de compétitivité du Gouvernement repose sur la diminution -compensée- des prélèvements affectant le coût du travail. L'effort réalisé jusque-là se trouverait gravement remis en question par la création d'une cotisation supplémentaire qui *in fine* représenterait une menace pour l'emploi.

La seconde limite est que la proposition du cinquième risque ne prend pas en compte l'expérience des départements qui ont, en matière d'aide aux personnes âgées et de prise en charge de la perte d'autonomie, accumulé au cours de la décennie passée un véritable savoir-faire. La plupart des spécialistes s'accordent sur la nécessité d'une prise en charge graduée et personnalisée que seul un acteur de proximité est à même d'assurer.

Une autre voie qui n'a pu être explorée est celle de l'assurance privée.

Si toute personne sait qu'elle est potentiellement affectée par la perte d'autonomie, elle pourrait d'elle-même anticiper la dépense future en s'assurant. Ce marché existe mais l'APA le rend en principe moins attractif puisqu'elle collectivise cette prise en charge.

Lors du vote de la loi relative à cette allocation, votre commission avait obtenu que ne soient pas prises en compte, pour le calcul des ressources déterminant le montant de la participation des bénéficiaires, les rentes d'assurance contre le risque dépendance souscrit par la personne, son conjoint ou ses enfants.

Cette proposition était essentielle afin de limiter un double effet pervers :

- la prise en compte des rentes d'assurance aurait pénalisé leurs bénéficiaires en les déduisant, peu ou prou, du montant d'APA perçu, avec pour résultat une véritable désincitation à la responsabilité individuelle et familiale ;

- l'idée que l'APA constitue une réponse « tout terrain » à la question de la dépendance alors même que certains bénéficiaires, qui certes disposent de revenus confortables, vont tout de même assumer jusque 90 % de leur plan d'aide.

Sans doute pourrait-on aller plus loin en proposant un système d'incitation fiscale qui permettrait à terme, en rendant l'assurance dépendance plus attractive, un desserrement de la contrainte financière existant sur les budgets publics.

La lettre adressée le 24 décembre 1999 par Mme Martine Aubry à M. Jean-Pierre Sueur, qui chargeait ce dernier d'une mission de réflexion sur le sujet de la perte d'autonomie, prévoyait notamment que la prestation qu'il serait possible de créer devrait :

- *demeurer individualisée pour répondre au mieux à chaque cas personnel, à domicile dans le cadre du plan d'aide institué par la loi du 24 janvier 1997 comme en établissement ;*

*- rester gérée au niveau départemental dans le respect des compétences des conseils généraux et afin d'assurer un traitement de proximité des situations rencontrées par les personnes âgées.*

Le choix déjà esquissé par Mme Martine Aubry a été confirmé par la loi du 20 juillet 2001. Ce choix est celui d'un système qu'il serait sans doute complexe et coûteux de changer. Ce coût serait important pour les conseils généraux qui se sont organisés en moyens logistiques et en personnels, mais également pour les bénéficiaires qui, pour leur part, sont à présent habitués à l'interlocuteur départemental.

Au terme de cet exposé liminaire, votre rapporteur se bornera à formuler deux observations :

- l'APA doit sans nul doute être pérennisée même si le dispositif actuel est incomplet. Les pouvoirs publics sont en conséquence appelés, dans les prochains mois, à définir un plan de financement à long terme ainsi qu'à tirer les enseignements du premier bilan de dix-huit mois d'exercice afin de corriger les effets pervers de l'allocation. Ce double impératif donnera naturellement lieu à un rendez-vous d'ici la fin de l'année 2003, dès lors que l'ensemble des éléments du bilan légal prévu par l'article 17 de la loi du 20 juillet 2001 sera connu ;

- une solution provisoire doit néanmoins être trouvée pour sauvegarder la prestation au cours de l'année 2003, les prévisions financières faisant état d'un surcoût que les départements ne peuvent, en aucun cas, pour une bonne part d'entre eux assumer seuls.

Il s'agit là des propositions faites dans le cadre de la concertation ayant eu lieu entre le Gouvernement et les conseils généraux à la fin de l'année 2002 et qui ne visent qu'à assurer le financement de l'APA pour 2003.

## **II. ASSURER LE FINANCEMENT DE L'APA EN 2003 : « LA PORTE ÉTROITE »**

Le financement de l'APA en 2003 suppose, en effet, que des recettes nouvelles soient dégagées ou qu'à défaut des économies sur la dépense puissent être réalisées.

Le contexte contraint dans lequel évoluent les finances publiques ne permet pas aujourd'hui que des ressources complémentaires soient affectées.

Au titre des dépenses, deux pistes avaient particulièrement été avancées.

La première consistait à réintroduire la **notion de récupération sur successions**.

Pour les raisons déclinées ci-dessous, votre rapporteur n'a pas retenu cette solution.

### **La question du recours sur succession**

Evoqué dans le rapport présenté par M. Sueur sur la question de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, l'hypothèse de la récupération sur succession figurait dans le projet de loi initial instituant l'APA.

Le principe d'une telle récupération est de permettre à la collectivité de récupérer le montant d'une partie des sommes versées sur titre de l'aide sociale après le décès de la personne ayant bénéficié de cette dernière.

Souvent dénoncé comme dissuasif, ce que contestait Mme Martine Aubry qui était favorable à ce système tout en ayant recommandé à M. Sueur que ce dispositif ne comporte pas de « clauses dissuasives », le recours sur succession dans le cas de l'APA cumule simultanément des avantages et des inconvénients.

Il présente, en effet, l'avantage :

- de cibler l'aide sur les personnes en ayant véritablement le besoin et qui comprennent la légitimité d'un sacrifice posthume ;
- d'affirmer le principe de la subsidiarité de l'action publique à la solidarité familiale.

Ce mécanisme, dans le cas de l'APA, se heurte néanmoins à des obstacles :

- d'ordre juridique : une partie du financement de l'APA est réalisé au moyen de la CSG, prélèvement universel ;
- d'ordre sociétal : l'évolution des familles rend plus aléatoire la mise en œuvre de la solidarité intergénérationnelle ;
- d'ordre technique : il serait difficile d'appliquer le principe de récupération de manière rétroactive aux personnes bénéficiant déjà de l'APA ;
- d'ordre moral : le principe d'égalité ne peut être garanti puisque la pratique, qui commande la mise en œuvre de cette récupération, diffère sensiblement.

La situation de l'APA complique singulièrement un système de récupération de l'aide sociale aux personnes âgées dont la cohérence est loin d'être évidente.

<b>Recours sur succession dans l'aide sociale aux personnes âgées</b>	
<b>Prestations</b>	<b>Récupération sur succession</b>
Toutes les aides à l'hébergement, maisons de retraite, long séjour, logement foyer, placement familial, aide médicale hospitalière	En totalité sur l'actif net de la succession
Aides à domicile : toutes les formes d'aide ménagère, aide aux repas	Récupération à partir de 5.000 francs (762,25 euros) sur la partie nette de l'actif successoral qui dépasse 300.000 francs (4.573,71 euros)
Forfait journalier hospitalier	
Aides en espèces Allocation simple aux personnes âgées et allocation supplémentaire du FSV, allocation représentative de services ménagers	
PSD à domicile ou en établissement	Idem ci-dessus
APA	Pas de récupération sur l'héritier, le donataire ou le légataire

A également été avancée la possibilité d'une suppression de **l'aide pour les personnes relevant du GIR 4**.

Si, à bien des égards, l'unité des bénéficiaires du GIR 4 est discutable, votre rapporteur n'a pas retenu cette hypothèse, qui relève par ailleurs du décret pour deux raisons essentielles :

- cette disposition constituerait un recul, l'apport de l'APA par rapport à la PSD constituait en la prise en charge de ce public ;

- le meilleur ciblage de l'aide, indispensable au regard des carences de l'évaluation des besoins (*cf. ci-dessus*), doit intervenir dans le contexte de la réforme globale, qui est d'ores et déjà annoncée pour les prochains mois.

A ce titre, votre rapporteur proposera que l'accent soit mis, lors de l'évaluation de l'APA attendue pour la fin de ce semestre, sur les moyens de mieux cibler l'aide sur les publics qui en ont véritablement besoin.

Pour le moment présent, l'objet de la proposition de loi n° 169 et du décret soumis à l'examen du Comité des finances locales doit être concentré sur les moyens de sauvegarder la prestation en la finançant pour l'année 2003.

**A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE DÉCRET SOUMIS AU COMITÉ DES FINANCES LOCALES**

Le 4 février dernier, le Comité des finances locales a examiné un projet de décret modifiant l'article 7 du décret n° 2001-1084 du 20 novembre 2001. Cet article fixe notamment les conditions de détermination du montant de l'aide et de la participation du bénéficiaire de l'APA à domicile.

L'article premier de ce projet de décret propose deux séries de mesures afin de mieux calibrer le montant d'aide versée à domicile :

- le plafond de ressources au-dessous duquel les personnes sont exonérées de toute participation financière est abaissé de 949 euros à 623 euros mensuels, et le plafond au-delà duquel la personne verse la participation maximale est ramené de 3.162 euros à 2.483 euros. Il résulte de cette modification des deux extrémités de la grille de ressources une meilleure prise en compte des capacités contributives des bénéficiaires de l'aide ;

- le montant maximal de la participation des personnes les plus aisées passera de 80 à 90 % du montant du plan d'aide.

Ces modifications ne remettent pas en cause les principes de l'aide puisque les personnes les plus modestes demeureront exonérées de participation, soit 40 % des bénéficiaires.

Elles introduisent seulement, d'une part, davantage d'équité dans la prestation, en élevant légèrement le taux moyen de participation des personnes à domicile qui passerait de 5 % à 12 %. Ces personnes demeurent néanmoins dans une situation plus favorable que celles résidant en établissement qui participent en moyenne à hauteur de 30 % de la prestation. Elles accentuent, d'autre part, l'effort des personnes les plus favorisées dont on comprend difficilement pourquoi le contribuable local, y compris le plus modeste, devrait prendre en charge des soins que ces personnes sont en mesure d'assumer.

Ces modifications permettent de réaliser des économies. D'après les informations dont dispose votre rapporteur, celles-ci pourraient s'élever à 80 millions d'euros en 2003 et 270 millions d'euros en année pleine.

Le projet de décret prévoit en outre une sécurisation juridique du dispositif. La modification ne sera pas rétroactive. Seuls les nouveaux bénéficiaires seront affectés. Cette modification réglementaire ne sera applicable aux bénéficiaires actuels que lors du réexamen de leurs droits.

***B. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI N° 169 DE M. LOUIS DE BROISSIA ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES***

Deuxième versant de l'accord conclu entre le Gouvernement et les départements, les dispositions contenues par la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia et plusieurs de ses collègues visent trois objectifs.

Les deux premiers tendent à améliorer l'effectivité de la prestation, c'est-à-dire à faire en sorte que celle-ci soit utilisée par les bénéficiaires dans leur intérêt, et à bon escient. Le troisième, essentiel, vise à débloquer un financement complémentaire exceptionnel en 2003.

C'est sur la base de cette proposition de loi que votre commission a élaboré ses conclusions.

**1. L'article premier : la modification de la date d'ouverture des droits**

L'article premier propose de modifier le fait générateur de l'ouverture du droit à la prestation. La loi du 20 juillet 2001 avait fixé cette ouverture à la date du dépôt d'un dossier complet. La prestation était donc due au bénéficiaire avant même que celui-ci ne sache s'il y avait effectivement droit, le cas échéant, et pour quel montant.

Un tel choix était critiquable pour deux raisons :

- dans bien des cas d'APA à domicile, le bénéficiaire de l'aide attend de savoir s'il peut bénéficier de la prestation avant de recourir à un service d'aide. Aussi dans ce cas, l'allocation lui est versée mais ne donne lieu à aucune aide effective ;

- la gestion rétroactive représente un surcroît de travail pour les départements qui doivent verser les deux premiers mois de prestation par le biais de « régularisations » calculées sur le montant d'aide attribuée au terme de la procédure d'instruction.

Conscients de ces deux critiques, les auteurs de la proposition de loi proposent de fixer l'ouverture des droits à la date de notification de la décision du président du conseil général.

Telle quelle, cette mesure permettrait de résoudre les deux difficultés susmentionnées. Toute allocation devrait se traduire nécessairement par une aide effective. En outre, la procédure de régularisation devrait peu à peu disparaître. Elle sera cantonnée quelque temps à la gestion de l'APA forfaitaire attribuée aux candidats qui n'ont pas reçu de réponse dans le délai de deux mois. Ces situations, nombreuses dans la période de mise en œuvre de l'allocation, devraient devenir beaucoup plus rares une fois cette mise en œuvre achevée.

Néanmoins, votre rapporteur formulera trois remarques sur le dispositif proposé :

- la modification n'est pas absolue puisqu'elle laisse subsister la *procédure d'urgence* prévue à l'article L. 232-12 du code de l'action sociale et des familles. Selon cette disposition, l'urgence attestée d'ordre « *médical ou social* » permet au président du conseil général d'attribuer une APA provisoire pour les deux premiers mois ;

- la mesure pourrait frapper des personnes à domicile qui ont recours effectivement à une aide. Il s'agit par exemple des bénéficiaires de la PSD ou de l'aide ménagère des caisses de retraites sortant de ces dispositifs pour entrer dans l'APA. Ces derniers pourraient toutefois éviter toute pénalisation en anticipant ce passage. Il y a fort à parier que les travailleurs sociaux et les personnels des caisses seront vigilants pour ces publics ;

- la mesure pénalisera forcément les bénéficiaires de l'APA en établissement pour qui l'effectivité de l'aide est constatée et est facturée au premier jour... La mesure proposée introduit donc une sorte de « délai de carence ». Si ces personnes ne peuvent acquitter la participation minimale, le bénéfice de l'APA pourra toutefois leur être attribué du fait de la procédure d'urgence prévue à l'article L. 232-12 citée ci-dessus, sans les faire basculer dans une procédure d'aide sociale ou reporter la charge sur l'établissement.

D'après les informations transmises à votre rapporteur, l'économie financière que cette mesure représente s'élève à 142 millions d'euros en 2003, dont 100 millions au titre de l'APA à domicile et 42 millions au titre de l'APA en établissement.

Ce chiffrage semble néanmoins extrêmement fragile pour deux raisons :

- l'économie prévisionnelle réalisée sur l'APA à domicile pourrait être fortement surévaluée en raison de « l'effet d'anticipation » des candidats à la prestation. L'économie sera d'autant plus faible que les personnes seront mieux informées ;

- l'économie prévisionnelle réalisée sur l'APA en établissement apparaît *a contrario* assez faible. En effet, d'après les informations dont

dispose votre rapporteur, la durée moyenne de séjour en établissement des bénéficiaires de l'aide ne dépasse pas dix-huit mois. Le non-versement des deux premiers mois correspond donc à une économie d'un neuvième de l'aide initialement versée, soit de 11 % en moyenne par bénéficiaire. Or, 11 % des dépenses d'APA en établissement représentent 143 millions d'euros en année pleine, une fois le stock de bénéficiaires renouvelé.

Trois alternatives s'offrent à votre commission.

La première consiste à conserver le dispositif souhaité par les auteurs de la proposition de loi et déplacer, en établissement comme à domicile, de deux mois la date d'ouverture des droits.

La deuxième consiste à limiter au système de l'APA à domicile l'application de cette disposition. Une telle option est néanmoins fragile sur le plan juridique puisqu'elle introduit une inégalité entre bénéficiaires que ne justifie aucune disparité de situation -les bénéficiaires à domicile peuvent recourir effectivement à une aide- ni aucun objectif d'intérêt général.

La dernière option pourrait consister à limiter au remboursement, sur justificatifs, des deux premiers mois d'allocation. Ce principe, qui a le mérite de la cohérence, a toutefois le double inconvénient de réduire fortement le montant de l'économie attendue et, ce faisant, déséquilibrerait le plan de refinancement de l'APA en 2003, de même qu'elle induirait un surcoût de gestion lié au traitement de ces justificatifs.

Aussi votre commission a-t-elle préféré retenir, pour le moment, le texte proposé par les auteurs de la proposition de loi.

## **2. Les articles 2 et 3 : le contrôle de l'effectivité de l'aide**

Les articles 2 et 3 visent à améliorer les conditions de contrôle de l'effectivité de l'aide versée, notamment à domicile.

L'article 2 prévoit en effet que les bénéficiaires de l'APA à domicile sont tenus de produire, à la demande du président du conseil général :

- les bulletins de salaires ;
- tout justificatif de dépense correspondant au montant de l'allocation perçue ;
- tout justificatif des dépenses correspondant à sa participation financière au plan d'aide.

Les précisions apportées par l'article 2 de la présente proposition de loi sont nécessaires afin de prévenir toute dérive plus ou moins proche de ce

qu'avait rencontré le dispositif de l'ACTP et notamment, le fait que les personnes thésaurisent l'allocation sans recourir aux prestations commandées par le plan d'aide.

Elles devraient également permettre de s'assurer que les bénéficiaires acquittent véritablement l'intégralité de leur participation financière. Ont pu être rapportés de nombreux cas de personnes qui se contentaient d'acquiescer la partie du plan d'aide financée par la collectivité. Dans de telles situations, la bonne utilisation des deniers publics n'est plus assurée. En effet, le principe d'une participation garantit que le bénéficiaire recourt à une aide dont il a véritablement besoin, puisqu'il est amené à la financer au moins en partie.

D'après les informations dont dispose votre rapporteur, cette disposition pourrait générer une économie de 210 millions d'euros. Une telle évaluation effectuée le constat implicite -et inacceptable- que 9 % des sommes dépensées pour l'APA à domicile sont mal utilisés.

Toutefois, votre commission propose deux modifications pour l'article 2.

La première tend à préciser la rédaction retenue par l'alinéa proposé. Ce dernier dispose en effet que le bénéficiaire est tenu de produire « *les bulletins de salaire et tout justificatif de dépense* ». Si les bulletins de salaires constituent des justificatifs de dépense, certains bénéficiaires de l'APA à domicile, ceux recourant à un prestataire de service, ne disposent pas de tels bulletins mais seulement de factures. La mention obligatoire relative au bulletin est donc à la fois superfétatoire et erronée.

Aussi votre commission vous propose-t-elle de modifier la rédaction pour prévoir que le bénéficiaire sera tenu de produire tous les justificatifs de dépenses, cette acception comprenant bien évidemment, le cas échéant, les bulletins de salaire.

La seconde tend à assurer une insertion correcte de cet alinéa au sein de l'article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles. En effet, le texte de la proposition de loi prévoit de le placer en fin d'article. Or, le dernier alinéa de l'article aujourd'hui en vigueur prévoit de sanctionner, par la suspension de l'allocation, le non-respect des prescriptions posées par l'article (*non-paiement de la participation du bénéficiaire, danger pour le bénéficiaire, etc.*).

De fait, le non-respect des dispositions de l'article 2 de la proposition de loi n° 169 ne pourrait être sanctionné, notamment par la suspension de l'allocation.

Aussi, votre commission vous propose :

- de placer l'alinéa proposé par cet article pour l'article L. 232-7 du code de la sécurité sociale en pénultième position ;

- de prévoir, en modifiant le dernier alinéa de cet article, le principe d'une suspension du versement de l'allocation dans le cas où le bénéficiaire ne fournit pas les justificatifs demandés dans un délai d'un mois.

L'article 3 de la proposition de loi n° 169 propose par coordination, la modification de l'article L. 232-16 du code de l'action sociale et des familles. Cet article prévoit en effet la collaboration des services publics (fiscaux, sociaux et locaux) pour permettre la vérification des déclarations des bénéficiaires de l'aide. La précision apportée permettra d'utiliser les informations issues de recoupements afin d'assurer le contrôle de *l'effectivité de l'aide*.

### **3. L'article 4 : les modifications du fonctionnement du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie**

Les auteurs proposent, par le biais de l'article 4, une triple modification des règles de fonctionnement du fonds de financement de l'APA (FFAPA).

#### **Le fonctionnement du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA)**

Créé par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001, le fonds de financement de l'APA a pour objet de répartir entre les départements, les ressources consacrées à l'APA provenant de la sécurité sociale, à savoir :

- 0,1 point de CSG prélevé au fonds de solidarité vieillesse ;
- la participation des régimes obligatoires d'assurance vieillesse, représentative d'une fraction des sommes consacrées aux dépenses d'aide ménagère à domicile aux personnes relevant du GIR 4.

Ces sommes sont versées selon deux modes de répartition :

- *pour les deux premières années de fonctionnement du fonds*, les sommes sont réparties en fonction du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans, du potentiel fiscal du département et du nombre de bénéficiaires du RMI qui y résident.

Le montant du concours apporté par le FFAPA est toutefois plafonné à la moitié des dépenses d'APA prises en charge par le département. Ce plafonnement n'est toutefois pas appliqué aux départements dont le ratio des dépenses d'APA sur le nombre de personnes âgées excède de 30 % les dépenses d'APA de l'ensemble des départements rapportées au nombre total de personnes âgées de plus de 75 ans sur le territoire national. Ces départements -surpondérées en personnes âgées dépendantes- bénéficient d'une prise en charge à 80 % des dépenses excédant ce seuil de 30 %.

- *par la suite*, les concours du fonds seront répartis en fonction des dépenses d'APA constatées l'année précédente et du potentiel fiscal calculé tel que prévu à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales, pondéré par le nombre de bénéficiaires du RMI.

En 2003, les ressources permanentes du FFAPA s'élèveraient en prévisions à 940 millions d'euros, sur lesquelles sera préalablement prélevée une fraction comprise entre 3 % et 10 % de la ressource CSG destinée à abonder le « fonds de modernisation de l'aide à domicile ».

Le FFAPA est géré par le fonds de solidarité vieillesse.

La première modification, proposée par le I de cet article, vise à relever le montant des avances concédées aux départements de 80 % à 90 % des recettes disponibles du fonds, après dotation du fonds de modernisation de l'aide à domicile et remboursement des frais de fonctionnement.

Le reste des sommes disponibles faisant l'objet d'une régularisation, la modification proposée permettra de débloquer, sur la base des évaluations prévisionnelles de dépenses de chaque département, un volant supplémentaire d'avance correspondant à environ 100 millions d'euros en année pleine.

Disposition centrale de la présente proposition de loi, la deuxième modification vise à doter le fonds de la capacité de recourir de manière exceptionnelle à des recettes non permanentes. Le 4° du II propose en conséquence d'ajouter, en dépenses du fonds, le remboursement de l'emprunt exceptionnel que le III prévoit d'ajouter à la liste des recettes du FFAPA.

D'après les informations dont dispose votre rapporteur, le FFAPA pourrait être autorisé à emprunter une somme de 400 millions d'euros. L'organisme prêteur pourrait être la Caisse des dépôts et consignations.

La troisième modification tend à créer le principe d'un *concours de solidarité* au bénéfice des départements dont le rapport « dépenses d'APA » sur le potentiel fiscal est le plus fort, c'est-à-dire aux départements les plus affectés financièrement par la mise en place de cette prestation.

Ce concours de solidarité serait égal à 20 % au plus du montant de l'emprunt contracté par le FFAPA, soit 80 millions d'euros. Le fonds a pu réaliser des simulations de répartition de ce concours, sur une double hypothèse :

- un montant réparti de 10 % du total de l'emprunt, soit 40 millions d'euros ;

- une accessibilité à ce concours des 25 départements les plus affectés, c'est-à-dire ayant un taux d'effort fiscal<sup>1</sup> supérieur à 21 %.

Certes, la simulation proposée par le FFAPA ne lie pas le Gouvernement qui pourra, par voie réglementaire, décider des critères de répartition.

Trois enseignements peuvent être tirés de cette simulation :

- le département de la Creuse constitue un « point aberrant » du financement de l'APA puisque la dépense générée par cette dernière représente 100 % du potentiel fiscal du département et 50 % de ce même potentiel après versement de la subvention du FFAPA. La combinaison d'une proportion très élevée de personnes âgées par rapport à la moyenne nationale et d'un potentiel fiscal très inférieur à cette même moyenne fait que ce département bénéficierait à lui seul de plus d'un sixième du concours de solidarité (6,6 millions d'euros sur 40). Tout mécanisme de solidarité combinant ces deux critères induit nécessairement un « effet Creuse ». Un effet voisin est observable pour le Gers ;

- le choix d'une répartition entre les 25 départements les plus affectés -ayant un taux d'effort fiscal supérieur à 21 %- aboutit à diluer la part de chacun, 17 départements sur 25 percevant moins de 1,5 million d'euros ;

- la combinaison de ces deux critères a pour conséquence que la plupart des départements les plus pénalisés se trouvent en réalité imparfaitement aidés. Alors que les taux d'effort fiscal cumulés de la Creuse et du Gers tombent respectivement de 51,39 % à 16,9 % et de 42,46 % à 24,19 %, plusieurs départements voient leur taux diminuer assez peu et se trouvent dans une situation après redistribution beaucoup moins favorable que la Creuse. Il en est notamment ainsi des Côtes-d'Armor, de l'Aveyron, de l'Aube, de l'Aude, ou encore du Lot.

Aussi pourrait-on suggérer deux mécanismes alternatifs permettant de corriger cet effet :

- soit conserver le principe d'un concours de solidarité calculé sur le principe du ratio dépenses d'APA sur potentiel fiscal et pour ne pas diluer ses effets, limiter l'accessibilité de l'aide à un petit nombre de départements, par exemple, les 10 départements les plus affectés ;

- soit ne pas fixer un montant d'aide *a priori* et mobiliser la somme nécessaire pour égaliser au niveau d'un plafond le niveau fiscal « cible ».. C'est cette piste que préconise votre rapporteur.

---

<sup>1</sup> Le taux d'effort fiscal cumulé est égal au montant des dépenses d'APA minorées des dotations perçues du FFAPA rapporté au potentiel fiscal du département.

Sur l'économie générale de l'article 4, votre rapporteur formulera trois remarques :

- le principe d'un concours de solidarité est tout à fait pertinent et nécessaire mais reste sans doute à aménager dans des conditions optimales d'équité. La réforme en profondeur de l'APA qui ne pourra avoir lieu qu'après le bilan prévu par la loi du 20 juillet 2001 et qui devra définir des règles pérennes de financement de la prestation devra prendre en compte cette dotation de solidarité ;

- le montage proposé est bien évidemment la seule alternative possible mais votre commission ne saurait nier le caractère insatisfaisant d'une telle opération. Le principe de « *la règle d'or budgétaire* » voudrait que l'usage de l'emprunt soit réservé à des opérations d'investissement, dont profitent les générations futures qui elles-mêmes remboursent tout ou partie du prêt. Le principe d'universalité du budget de l'Etat permet d'entretenir la fiction que les dépenses de fonctionnement ne sont pas financées par l'emprunt...

- les conditions de remboursement du prêt restent ambiguës tout en relevant formellement, dans le texte de la proposition de loi n° 169, de la responsabilité du FFAPA.

Il appartiendra au Gouvernement, lors de l'examen des présentes conclusions en séance publique, de confirmer explicitement que l'Etat prendra à sa charge le remboursement de ce prêt.

Deux scénarios peuvent être envisagés : soit l'Etat verserait au FFAPA une dotation inscrite en loi de finances qui représenterait la somme nécessaire au remboursement du prêt, intérêt et capital, soit l'Etat procéderait en lois de finances à une reprise de dette, celle contractée par le FFAPA qui se trouvait consolidée avec la dette du Trésor.

Quel que soit le scénario retenu, il présentera au moins l'immense avantage de faire payer à l'Etat, pour la première fois, une fraction très modeste du coût de la dépendance, ce à quoi il s'est pour l'instant toujours dérobé.

Un tiers scénario, qui n'apparaît guère acceptable par votre commission, serait de procéder à une consolidation de l'engagement souscrit par le FFAPA avec les dettes de la sécurité sociale amorties par la CADES. Cette situation serait doublement critiquable : elle aboutirait à faire payer une nouvelle fois les dettes de l'Etat par la sécurité sociale -la CADES étant financée par une contribution sociale, la CRDS- et elle modifierait à nouveau les engagements de la CADES dont la crédibilité se trouverait ainsi affectée.

Ces scénarios ne sont pour l'instant, au regard des dispositions du texte, que des hypothèses. La rédaction du texte prévoit *stricto sensu* que le

FFAPA finance le remboursement du prêt. Si le Gouvernement n'inscrit pas de modalités alternatives, les disponibilités -et donc les versements aux départements- des années futures du FFAPA seront diminuées et les véritables financeurs de cet emprunt auront finalement été les conseils généraux. Ils n'auront fait qu'escompter au moyen de cet emprunt, une partie de leurs recettes futures.

Aussi, votre commission, afin de formaliser l'engagement que le Gouvernement ne manquera pas de confirmer, propose-t-elle de dégager, par un renvoi des modalités de remboursement à la plus prochaine loi de finances, la responsabilité du FFAPA dans le remboursement de ce prêt.

### ***C. LA PROPOSITION DE LOI N° 178 DE M. MICHEL MOREIGNE***

L'auteur de la proposition de loi propose d'introduire dans les modalités de distribution des concours du FFAPA le principe pérenne d'une dotation de solidarité.

Cette dotation, identifiée dans une section spécifique du FFAPA, reposerait sur les principes suivants :

- l'enveloppe répartie serait égale à un montant plancher équivalent à 10 % des recettes du fonds ;

- seraient éligibles à cette enveloppe les départements réunissant une double condition :

(1) un nombre de personnes âgées de plus de 75 ans rapporté à la population départementale supérieur à 1,2 fois la moyenne de ce ratio constatée dans l'ensemble des départements,

(2) un potentiel fiscal par habitant inférieur à 0,85 fois la moyenne de ce ratio constatée dans l'ensemble des départements.

- la dotation allouée à ces départements serait égale « *au ratio de ces deux critères diminué du coefficient de 1,50* ».

Plusieurs arguments conduisent votre rapporteur à ne pas retenir la présente proposition de loi.

- le moment ne saurait être opportun pour retenir dès à présent le principe d'une modification pérenne des règles de fonctionnement du fonds de financement de l'APA. En effet, ce fonds est appelé, le cas échéant, à recevoir des ressources nouvelles dans le cadre du plan de financement qui sera décidé dans les prochains mois, à l'issue du bilan de la prestation. L'élaboration de ce plan sera sans doute l'occasion de préciser et de simplifier les règles déjà complexes de répartition des concours de ce fonds. Aussi une préemption sur

ces recettes futures dont ne sont connues ni l'ampleur ni la provenance n'apparaît pour l'instant souhaitable ;

- les modalités préconisées par cette proposition de loi, outre leur complexité -confrontation de deux ratios soit quatre valeurs plus un coefficient de minoration- ne permettent sans doute pas d'éviter la question que pose l'article 4 de la proposition de loi déposée par M. Louis de Broissia et plusieurs de ses collègues. L'attribution d'une fraction de solidarité doit se faire selon des mécanismes permettant de neutraliser tout risque d'avantage particulier pour tel ou tel département. La volatilité des résultats, lorsqu'à un critère est substitué un critère voisin, risque d'alimenter des contestations. Votre rapporteur, pour sa part, marque sa préférence pour une méthode permettant de fixer un objectif de résultat ;

- le montant élevé de ce fonds de solidarité rend son adoption bien délicate. En effet, l'auteur de la proposition de loi précise que cette fraction ne peut être inférieure à 10 % du budget général du fonds, soit une enveloppe minimale d'environ 100 millions d'euros. Sans doute l'adoption d'une règle pérenne devra-t-elle, pour être retenue, se fixer un objectif de montant plus modeste.

Au total, bien qu'en accord avec le principe de la présente proposition de loi, votre commission ne peut la retenir en l'état. Elle observe néanmoins que l'auteur de la proposition de loi n° 178 pourrait se trouver satisfait, pour l'exercice 2003, par l'article 4 des conclusions de la commission.

\*

\* \*

**Votre commission vous propose d'adopter les conclusions ci-après reproduites qui, par leurs mesures conservatoires, permettent d'assurer la sauvegarde de l'APA pour 2003.**

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *Article premier*

#### **Modification du fait générateur de l'ouverture du droit à l'allocation personnalisée d'autonomie**

Cet article propose de modifier le troisième alinéa de l'article L. 232-14 du code de l'action sociale et des familles afin de modifier la procédure d'ouverture du droit à l'allocation personnalisée d'autonomie. D'après les dispositions de cet article, ce droit ne sera donc plus ouvert au moment du dépôt du dossier complet de demande, mais au moment où l'attribution de l'aide sera notifiée au bénéficiaire.

Votre commission retient, dans ses conclusions, le texte de l'article premier de la proposition de loi n° 169, sous réserve des observations formulées dans l'exposé général.

**En l'état, elle vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.**

### *Article 2*

#### **Renforcement des conditions de contrôle de l'effectivité de l'aide apportée aux bénéficiaires de l'APA à domicile**

Le présent article vise à préciser, au sein de l'article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles, les conditions dans lesquelles est exercé le contrôle de l'effectivité de l'aide.

Ainsi qu'il a été précisé dans l'exposé général, votre commission vous propose une rédaction légèrement différente des dispositions figurant à l'article 2 de la proposition de loi n° 169.

Le 1° reprend ces dispositions en les précisant. Il n'était en effet pas nécessaire de faire figurer de manière cumulative la référence « *aux bulletins*

*de salaire* » et « *à tout justificatif de dépenses* ». Les bulletins de salaire constituent, par ailleurs, des justificatifs de dépenses. En outre, les bénéficiaires de l'aide à domicile ayant recours à des services prestataires ne peuvent produire de bulletins de salaire, n'étant pas eux-mêmes employeurs légaux.

La rédaction proposée par votre commission affine en outre la référence à ces justificatifs, pour préciser que l'intégralité des justificatifs correspondant à l'aide reçue ainsi qu'à la participation du bénéficiaire devra être fournie.

Le 2° tend à assurer l'application de ce dispositif qui, dans la rédaction proposée par la proposition de loi, se trouvait dépourvu de toute sanction.

Il est donc proposé de préciser, au dernier alinéa de l'article du code de l'action sociale et des familles susmentionné, que la non-production des justificatifs par le bénéficiaire dans un délai d'un mois entraîne la suspension du versement de l'aide.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.**

### *Article 3*

#### **Possibilité pour les administrations en charge du contrôle de l'effectivité de l'aide de recourir aux informations dont disposent les différentes administrations publiques**

Le présent article, correspondant à l'article 3 de la proposition de loi n° 169, a pour objet de préciser, au sein de l'article L. 232-16 du code de l'action sociale et des familles qu'afin d'assurer le contrôle de l'effectivité mentionnée à l'article précédent, les diverses administrations publiques - fiscales, sociales et locales- pourront, à la demande des services chargés de ce contrôle, mettre en commun les informations dont elles disposent.

La modification apportée à l'article L. 232-6 est de pure coordination. Elle reproduit le contenu du texte actuel en y insérant, à deux reprises, la référence au « *contrôle de l'effectivité de l'aide* ».

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 4*

**Modification des modalités de fonctionnement et de financement du Fonds de financement de l'Allocation personnalisée d'autonomie.**

Votre rapporteur, dans son exposé général, a déjà largement commenté le contenu du dispositif proposé par l'article 4 de la proposition de loi n° 169. Aussi, cette présentation a-t-elle pour objet d'exposer les modifications retenues par les conclusions de la commission.

Cet article modifie les modalités de fonctionnement du fonds de financement de l'APA prévues à l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles.

Le 1° du A prévoit d'élever de 10 %, en le portant de 80 % à 90 %, le plafond des disponibilités du FFAPA pouvant faire l'objet d'une avance aux départements.

Le 2° propose qu'une fraction de l'emprunt contracté par le FFAPA soit consacrée aux départements particulièrement affectés. Le montant de cette fraction est fixé par décret dans la limite d'un plafond s'élevant à 20 % du total de l'emprunt, soit au maximum 80 millions d'euros.

Ainsi qu'il a été précisé dans l'exposé général, la méthode proposée par les auteurs de la proposition de loi offre au pouvoir réglementaire une double latitude :

- il appartient au décret de fixer le taux d'effort fiscal à partir duquel un département devient éligible à cette fraction. Dans l'hypothèse retenue par la simulation réalisée par le FFAPA, 25 départements deviendraient éligibles pour un taux d'effort fiscal supérieur à 21 % ;

- il appartient au pouvoir réglementaire de fixer l'enveloppe disponible dans la limite du plafond susmentionné.

Aussi peut-on décrire, par le tableau suivant, la distribution potentielle de cette fraction réservataire.

	<b>Enveloppe importante</b>	<b>Enveloppe modeste</b>
Seuil d'éligibilité élevé	L'enveloppe importante bénéficie à un petit nombre de départements qui, de ce fait, voient leur situation fortement améliorée.	L'enveloppe modeste, parce qu'elle est réservée aux départements les plus touchés, permet d'améliorer leur situation.
Seuil d'éligibilité bas	L'enveloppe importante permet de compenser le grand nombre de départements qualifiés du fait du seuil d'éligibilité peu discriminant.	L'enveloppe modeste est dispersée sur un grand nombre de départements : c'est l'écueil du saupoudrage.

L'exemple de simulation proposé par le FFAPA est illustratif de ce risque puisqu'il distribue une enveloppe moyenne -la moitié du plafond- entre un grand nombre de départements -25-.

Votre rapporteur a, en outre, pu constater un certain nombre d'effets pervers ; les critères retenus permettraient notamment à deux départements, après redistribution, d'améliorer leur situation dans des proportions très significatives, alors que d'autres partiraient d'une situation initiale relativement moins dégradée pour aboutir à une situation moins favorable que les premiers.

Aussi, votre commission souhaite-t-elle que le dispositif du décret prévu à cet article permette d'égaliser à la marge non pas le bénéfice mais le résultat pour chaque département, dans un sens qui garantit la transparence et l'égalité.

Le décret précisant les modalités de répartition de ce concours devra s'attacher à ce que cet objectif soit atteint.

Le choix du Gouvernement n'est contraint que par une limite, celle du plafond de l'enveloppe prévue au quatrième alinéa, qui demeure fixé à 20 % du total de l'emprunt.

Enfin, votre commission a souhaité clarifier les conditions du recours à l'emprunt pour le FFAPA.

Le B de cet article prévoit, en effet, que la charge et le remboursement de l'emprunt souscrit par le FFAPA sont assurés dans les conditions prévues par le plus prochain projet de loi de finances.

En effet, le dispositif initial ne traduisait pas l'engagement fort pris par le Gouvernement, lors de ses entretiens avec plusieurs présidents de conseils généraux, de prendre à sa charge le coût de cet emprunt.

Conformément aux scénarii précisés dans l'exposé général, le Gouvernement aura le choix, soit d'inscrire une dotation au profit du FFAPA et destinée à couvrir le remboursement, soit de consolider avec la dette du Trésor le montant de l'emprunt, et d'adapter en conséquence le dispositif de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles.

Devenue superfétatoire de par la disposition susmentionnée, la mention retenue par la proposition de loi n° 169 d'un remboursement par le FFAPA de cet emprunt est supprimée.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 5*

**Modification de l'article 15 de la loi du 20 juillet 2001  
afin de préciser le contenu du rapport tendant à effectuer  
un bilan de l'allocation personnalisée d'autonomie.**

Ainsi qu'il a été rappelé dans l'exposé général, les conditions d'évaluation des besoins des personnes âgées dépendantes doivent être étudiées avec une attention toute particulière.

L'objet de cet article, qui complète le dispositif de la proposition de loi n° 169, est de prévoir, au sein du bilan de la loi du 20 juillet 2001, une liste de pistes argumentées permettant de cibler l'allocation personnalisée d'autonomie sur les personnes pour lesquelles cette aide est véritablement essentielle.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Intitulé des conclusions*

Votre commission vous propose de retenir, pour ses conclusions, l'intitulé de la proposition de loi n° 178 de M. Michel Moreigne, qui lui a semblé plus précis.

## **CONCLUSIONS DE LA COMMISSION**

### **Proposition de loi portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie**

#### **Article premier**

Le troisième alinéa de l'article L. 232-14 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« Les droits à l'allocation personnalisée d'autonomie sont ouverts à compter de la date de la notification de la décision du président du conseil général mentionnée au premier alinéa de l'article L. 232-12. Le président du conseil général dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de dépôt du dossier de demande complet pour notifier au bénéficiaire sa décision relative à l'allocation personnalisée d'autonomie. Au terme de ce délai, à défaut d'une notification, l'allocation personnalisée d'autonomie est réputée accordée pour un montant forfaitaire fixé par décret jusqu'à ce que la décision expresse le concernant soit notifiée à l'intéressé. »

#### **Article 2**

L'article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° - Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« A la demande du président du conseil général, le bénéficiaire de l'allocation personnalisée d'autonomie est tenu de produire tous les justificatifs de dépenses correspondant au montant de l'allocation personnalisée d'autonomie qu'il a perçue et de sa participation financière. »

2° - Dans le dernier alinéa, après les mots : « à l'article L. 232-4, », sont insérés les mots : « si le bénéficiaire ne produit pas dans un délai d'un mois les justificatifs mentionnés à l'alinéa précédent, ».

### Article 3

L'article L. 232-16 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« *Art. L. 232-16.* - Pour vérifier les déclarations des intéressés et s'assurer de l'effectivité de l'aide qu'ils reçoivent, les services chargés de l'évaluation des droits à l'allocation personnalisée d'autonomie et du contrôle de son utilisation peuvent demander toutes les informations nécessaires aux administrations publiques, notamment aux administrations fiscales, aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale et de retraite complémentaire qui sont tenus de les leur communiquer. Lesdites informations doivent être limitées aux données nécessaires à l'identification de la situation du demandeur en vue de l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie et au contrôle de l'effectivité de l'aide, en adéquation avec le montant d'allocation versé. Elles sont transmises et utilisées dans des conditions garantissant leur confidentialité. »

### Article 4

A. - L'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° - Dans la deuxième phrase du neuvième alinéa du II, les mots : « dans la limite de 80 % des recettes disponibles du fonds après prise en compte des dépenses visées au 2° et au 3° » sont remplacés par les mots : « et correspondent au minimum à 90 % des recettes disponibles du fonds après prise en compte des dépenses visées aux 2°, 3° et 4° ».

2° - Le II est complété par un 4° ainsi rédigé :

« 4° Un concours spécifique versé à titre exceptionnel pour 2003 aux départements dont le rapport entre, d'une part, les dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie en 2003 après déduction du concours prévu au 1° au titre de 2003 et, d'autre part, le potentiel fiscal tel que défini au 1°, est supérieur à un taux fixé par décret. Ce concours peut faire l'objet d'acomptes.

« Ce concours est réparti entre les départements concernés en fonction du montant du rapport défini à l'alinéa précédent. Les modalités de la répartition sont fixées par décret.

« Ce concours est égal à une fraction du montant de l'emprunt visé au 3° du III. Cette fraction est fixée par décret dans la limite de 20 % de ce montant. »

3° - Le III est complété par un 3° ainsi rédigé :

« 3° A titre exceptionnel en 2003, un emprunt souscrit par le fonds au cours de l'exercice 2003, dont le montant et la durée de remboursement sont fixés par décret, pour aider les départements à faire face à la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie. »

B. - La charge et le remboursement de l'emprunt mentionné au 3° du III de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles sont assurés dans les conditions prévues par le plus prochain projet de loi de finances.

### **Article 5**

L'article 15 de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ce rapport s'attachera notamment à éclairer les divers moyens permettant d'assurer une meilleure adéquation de l'aide distribuée aux besoins des personnes affectées par une perte d'autonomie. »

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mardi 25 février 2003**, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a tout d'abord procédé à la nomination de **M. André Lardeux** en qualité de **rapporteur** sur la **proposition de loi n° 169** (2002-2003) présentée par **M. Louis de Broissia** et plusieurs de ses collègues relative à la prise en charge de la **perte d'autonomie des personnes âgées** et à **l'allocation personnalisée d'autonomie**, ainsi que sur la **proposition de loi n° 178** (2002-2003), présentée par **M. Michel Moreigne**, portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la **prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées** et à **l'allocation personnalisée d'autonomie**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. André Lardeux** portant conjointement sur ces deux propositions.

**M. André Lardeux, rapporteur**, a tout d'abord présenté les conclusions de son rapport (cf. exposé général ci-dessus).

**M. Gilbert Chabroux** a ensuite précisé qu'il ne s'exprimait pas sur le rapport présenté par **M. André Lardeux** mais que son intervention avait pour objet de dénoncer le démantèlement systématique des avancées sociales réalisées sous la précédente législature.

**Mme Michèle Demessine** a déclaré partager les propos tenus par **M. Gilbert Chabroux** en déplorant le recul important que constituaient les dispositions présentées par le rapporteur au regard de l'avancée sociale que constituait l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Elle a rappelé que son groupe politique, devant l'importance et l'ampleur de la question de la prise en charge de la dépendance, s'était toujours prononcé en faveur de la prise en charge de ce risque par la sécurité sociale.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a souligné que toute avancée sociale non financée appelait nécessairement, tôt ou tard, des mesures correctrices. Quant à l'APA, il a fait part d'un triple sentiment en constatant tout d'abord l'erreur grave qu'avait constituée la suppression de toute récupération sur succession, en soulignant ensuite la difficulté suscitée par la prise en charge des personnes relevant du GIR 4 (groupe iso-ressources 4), qui représentent près d'un tiers des

*bénéficiaires de l'allocation et en observant enfin que l'article premier de la proposition de loi constituait une mesure d'économie non pérenne. Il a, en outre, estimé que le projet de décret, présenté au comité des finances locales le 4 février 2003, proposait une modification des critères d'attribution de l'APA relativement sévère.*

***M. Alain Gournac** a rappelé l'asphyxie financière que constitue l'APA pour les budgets de certains départements. Il a ensuite insisté sur l'utilité des mesures de contrôle de l'effectivité de l'aide proposée par la proposition de loi de M. Louis de Broissia et de plusieurs de ses collègues.*

*Il a ensuite souligné que la modification du fait générateur ouvrant droit à l'APA permettrait à certains départements d'éviter d'avoir à recourir à des procédures de récupération pour des allocations indûment versées.*

***M. Paul Blanc** a affirmé que la proposition de loi de M. Louis de Broissia constituait un texte de transition et qu'il était nécessaire que l'ensemble du dispositif de l'APA soit réexaminé. Il a rappelé que les budgets des conseils généraux se trouvaient sous le risque de contraintes multiples liées notamment à la prise en charge des handicapés, des routes nationales ou aux dépenses d'entretien des collèges.*

*Il a enfin plaidé pour la promotion de l'assurance individuelle contre le risque lié à la perte progressive d'autonomie pour les personnes âgées.*

***Mme Claire-Lise Campion** a déclaré que les propositions décrites par le rapporteur constituaient un véritable recul social, et qu'il était significatif de confronter les 400 millions d'euros d'économies proposées sur les dépenses d'APA avec le coût comparable de la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune. Elle a exprimé ses craintes que les conclusions de la commission sur la proposition de loi de M. Louis de Broissia se trouvent aggravées par l'adoption d'amendements extérieurs relatifs à l'introduction de la récupération sur succession ou à la suppression du bénéfice de l'APA pour les personnes relevant du GIR 4.*

***M. Jean Chérioux** a constaté le glissement intervenu depuis plusieurs années dans notre système de prise en charge par l'aide sociale des personnes les plus démunies. Il a constaté que la question de la dépendance était devenue trop importante pour ne pas être gérée au niveau national. Il a enfin déploré que le précédent gouvernement ait pu créer une prestation aux apparences généreuses tout en la faisant financer par la sécurité sociale et les départements.*

***M. Guy Fischer** a rappelé son attachement à la mise en place d'un cinquième risque pour assurer la prise en charge de la dépendance. Il a ensuite déploré l'oubli souvent fait du coût pour les départements de l'aide compensatrice pour tierce personne (ACTP).*

*M. Bernard Cazeau a constaté le caractère circonstanciel de la proposition de loi de M. Louis de Broissia et a interrogé le rapporteur sur les modalités de remboursement de l'emprunt prévu à l'article 4 de cette proposition.*

*M. André Vantomme a déclaré que l'on ne pouvait feindre de découvrir que l'Etat intervenait dans la définition des compétences des départements et a précisé que le département qu'il représentait, l'Oise, n'éprouvait pas le besoin d'augmenter sa fiscalité pour financer l'APA.*

*M. Nicolas About, président, a indiqué que la question de la prise en charge de la perte d'autonomie devait être analysée d'une manière globale en cherchant notamment à assurer la plus grande équité entre personnes âgées et personnes handicapées. Il a considéré à cet égard que la population relevant du GIR 4 présentait une grande diversité et que l'esprit de justice commandait que l'on puisse s'assurer de l'effectivité de l'aide apportée.*

*Il a souligné, en outre, la fragilité extrême du plan de financement de l'APA retenu par le précédent gouvernement et fait observer que la « part de l'Etat » était en réalité constituée par l'affectation de 0,1 point de contribution sociale généralisée (CSG) dont bénéficiait le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Il a souligné que le FSV était aujourd'hui, de ce fait, en grande difficulté financière et ne pouvait, a fortiori, alimenter par ses excédents le fonds de réserve des retraites.*

*En réponse aux différents intervenants, M. André Lardeux, rapporteur, a déclaré que la présente proposition de loi visait non pas à démanteler l'APA mais à la sauvegarder. Il a réaffirmé la nécessité d'assurer le contrôle de l'effectivité de l'aide apportée par cette prestation afin qu'une juste utilisation des deniers publics soit garantie. Il a dénoncé l'incohérence des positions tendant dans le même temps à refuser toute réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune et à récuser le principe du recours sur succession. Sur cette dernière question, il a rappelé que l'économie générale des dispositifs d'aide sociale ne présentait aujourd'hui plus guère de cohérence. Il a insisté ensuite sur la nécessité d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins des personnes et la distribution de l'aide, cette nécessité passant sans doute par une révision en profondeur des outils d'évaluation de la dépendance actuellement utilisés.*

*En réponse à M. Bernard Cazeau, il a précisé que les conclusions proposées à la commission renvoyaient à l'Etat, dans le cadre du plus prochain projet de loi de finances, la charge de rembourser l'emprunt que le fonds de financement de l'APA serait autorisé à contracter.*

*Puis la commission a adopté les articles premier à cinq, ainsi que l'intitulé du texte qui constituent ses conclusions sur les propositions de loi n<sup>os</sup> 169 et 178 (2002-2003).*

## TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission
<b>Code de l'action sociale et des familles</b>	<b>Proposition de loi portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie</b>	<b>Proposition de loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie</b>	<b>Proposition de loi portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie</b>
<p>Art. L. 232-14. - L'instruction de la demande d'allocation personnalisée d'autonomie comporte l'évaluation du degré de perte d'autonomie du demandeur et, s'il y a lieu, l'élaboration d'un plan d'aide par l'équipe médico-sociale mentionnée à l'article L. 232-3.</p>			
<p>Lorsqu'il n'y a pas lieu d'élaborer un plan d'aide, un compte rendu de visite comportant des conseils est établi.</p>		<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Le troisième alinéa de l'article L. 232-14 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Sans modification</p>
<p>Les droits à l'allocation personnalisée d'autonomie sont ouverts à compter de la date du dépôt d'un dossier de demande complet. Dans un délai de deux mois à compter de cette date, le président du conseil général notifie la décision relative à l'allocation personnalisée d'autonomie au bénéficiaire. A défaut d'une notification dans ce délai, l'allocation personnalisée d'autonomie est réputée accordée pour un montant forfaitaire fixé par décret à compter du dépôt du dossier complet, jusqu'à la notification d'une décision expresse.</p>		<p>« Les droits à l'allocation personnalisée d'autonomie sont ouverts à compter de la date de la notification de la décision du président du conseil général mentionnée au premier alinéa de l'article L. 232-12. Le président du conseil général dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de dépôt du dossier de demande complet pour notifier au bénéficiaire sa décision relative à l'allocation personnalisée d'autonomie. Au terme de ce délai, à défaut d'une notification, l'allocation personnalisée d'autonomie est réputée accordée pour un montant forfaitaire fixé par décret</p>	
<p>L'allocation</p>			

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission
<p>personnalisée d'autonomie fait l'objet d'une révision périodique. Elle peut être révisée à tout moment en cas de modification de la situation du bénéficiaire.</p>		<p>jusqu'à ce que la décision expresse le concernant soit notifiée à l'intéressé.»</p>	
<p>L'allocation personnalisée d'autonomie est versée mensuellement à son bénéficiaire. Toutefois, une partie de son montant peut, compte tenu de la nature des dépenses, être versée selon une périodicité différente dans des conditions fixées par décret.</p>			
<p>Art. L. 232-7. - Dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision d'attribution de la prestation, le bénéficiaire doit déclarer au président du conseil général le ou les salariés ou le service d'aide à domicile à la rémunération desquels est utilisée l'allocation personnalisée d'autonomie. Tout changement ultérieur de salarié ou de service doit être déclaré dans les mêmes conditions.</p>			
<p>Si le bénéficiaire choisit de recourir à un service d'aide à domicile agréé dans les conditions fixées à l'article L. 129-1 du code du travail, l'allocation personnalisée d'autonomie destinée à le rémunérer peut être versée sous forme de titre emploi-service.</p>			
<p>Le bénéficiaire de l'allocation personnalisée d'autonomie peut employer un ou plusieurs membres de sa famille, à l'exception de son conjoint ou de son concubin ou de la personne avec laquelle il a conclu un</p>			

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission
<p>pacte civil de solidarité. Le lien de parenté éventuel avec son salarié est mentionné dans sa déclaration.</p> <p>Le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie peut être suspendu à défaut de la déclaration mentionnée au premier alinéa dans le délai d'un mois, si le bénéficiaire n'acquiesce pas la participation mentionnée à l'article L. 232-4, ou, sur rapport de l'équipe médico-sociale mentionnée à l'article L. 232-3, soit en cas de non-respect des dispositions de l'article L. 232-6, soit si le service rendu présente un risque pour la santé, la sécurité ou le bien-être physique ou moral de son bénéficiaire.</p>		<p>Article 2</p> <p>L'article L. 232-7 du code de l'action sociale et des familles est complété par un alinéa rédigé comme suit :</p> <p>« A la demande du président du conseil général, le bénéficiaire de l'allocation personnalisée d'autonomie est tenu de produire les bulletins de salaire et tout justificatif de dépense correspondant au montant de l'allocation personnalisée d'autonomie qu'il a perçue et à sa participation financière. »</p> <p>Article 3</p> <p>L'article L. 232-16 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 2</p> <p>L'article ...</p> <p>... est <i>ainsi modifié</i> :</p> <p><i>1° Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p>« A la demande ...</p> <p>... produire <i>tous les justificatifs de dépenses</i> correspondant ...</p> <p>... et <i>de sa participation financière.</i> »</p> <p><i>2° Dans le dernier alinéa, après les mots : « à l'article L. 232-4, », sont insérés les mots : « si le bénéficiaire ne produit pas dans un délai d'un mois les justificatifs mentionnés à l'alinéa précédent, ».</i></p> <p>Article 3</p> <p>Sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission
<p>Art. L. 232-16. - Pour vérifier les déclarations des intéressés, les services chargés de l'évaluation des droits à l'allocation personnalisée d'autonomie peuvent demander toutes les informations nécessaires aux administrations publiques, notamment aux administrations fiscales, aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale et de retraite complémentaire qui sont tenus de les leur communiquer. Lesdites informations doivent être limitées aux données nécessaires à l'identification de la situation du demandeur en vue de l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie. Elles sont transmises et utilisées dans les conditions garantissant leur confidentialité.</p>		<p>« Art. L. 232-16. - Pour vérifier les déclarations des intéressés et s'assurer de l'effectivité de l'aide qu'ils reçoivent, les services chargés de l'évaluation des droits à l'allocation personnalisée d'autonomie et du contrôle de son utilisation peuvent demander toutes les informations nécessaires aux administrations publiques, notamment aux administrations fiscales, aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale et de retraite complémentaire qui sont tenus de les leur communiquer. Lesdites informations doivent être limitées aux données nécessaires à l'identification de la situation du demandeur en vue de l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie et au contrôle de l'effectivité de l'aide, en adéquation avec le montant d'allocation versé. Elles sont transmises et utilisées dans des conditions garantissant leur confidentialité. »</p>	
<p>Art. L. 232-21. - I. - II est créé un fonds dont la mission est de contribuer au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Ce fonds, dénommé "Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie", est un établissement public national à caractère administratif.</p> <p>Les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds, la composition de son conseil d'administration, constitué de représentants de l'Etat, et la composition de son conseil de surveillance,</p>			

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission
<p>comprenant notamment des membres du Parlement et des représentants des départements, des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse et des personnes âgées, sont déterminées par voie réglementaire.</p>			
<p>Le conseil d'administration du fonds transmet chaque année au Parlement et au Gouvernement, au plus tard le 15 octobre, un rapport présentant ses comptes prévisionnels pour l'année en cours et l'année suivante. Un rapport du conseil de surveillance, transmis selon les mêmes modalités, rend compte de la mise en oeuvre du dispositif d'allocation personnalisée d'autonomie à partir des données statistiques mentionnées à l'article L. 232-17.</p>			
<p>II. - Les dépenses du fonds sont constituées par :</p> <p>1° Un concours versé aux départements, destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation.</p>			
<p>Le montant de ce concours est réparti annuellement entre les départements, en fonction de la part des dépenses réalisées par chaque département au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie dans le montant total des dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie constaté l'année précédente pour l'ensemble des départements ; il est modulé en fonction du potentiel fiscal déterminé selon les modalités définies à l'article L. 3334-6 du code</p>			

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission
<p>général des collectivités territoriales et du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion de chaque département.</p> <p>Toutefois, au titre des deux premières années de fonctionnement du fonds, ce concours est réparti entre les départements en fonction du nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, du potentiel fiscal déterminé selon les mêmes modalités et du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion de chaque département.</p> <p>Le montant ainsi réparti :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- ne peut excéder par département la moitié des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie dudit département. Le cas échéant, l'excédent constaté fait l'objet d'une régularisation au cours de l'exercice suivant ;</li><li>- est majoré pour les départements dont les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie rapportées au nombre de personnes âgées du département de plus de soixante-quinze ans excèdent d'au moins 30 % les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie de l'ensemble des départements rapportées au nombre total de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans sur l'ensemble du territoire national.</li></ul> <p>Cette majoration, égale à 80 % de la fraction de dépenses excédant le seuil de 30 %, est prise en charge par le fonds et minore, à due concurrence, les montants à</p>		<p>Article 4</p>	<p>Article 4</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission								
<p>répartir en fonction des trois critères visés ci-dessus.</p>	<p>Des acomptes sont versés aux départements. Ils sont établis sur la base des trois critères visés ci-dessus, dans la limite de 80 % des recettes disponibles du fonds après prise en compte des dépenses visées au 2° et au 3°. Ils sont régularisés au cours de l'exercice suivant par application de l'ensemble des critères ainsi définis, dans la limite des recettes de l'exercice au titre duquel est effectuée la régularisation.</p>	<p>I. – Dans la deuxième phrase du neuvième alinéa du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles, les mots : « dans la limite de 80 % des recettes disponibles du fonds après prise en compte des dépenses visées au 2° et au 3° » sont remplacés par les mots : « et correspondent au minimum à 90 % des recettes disponibles du fonds après prise en compte des dépenses visées aux 2°, 3°, 4° et 5° ».</p>	<p>A. - L'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :</p>				<p>1° - Dans ... ... du II, les mots : « dans la limite de 80 % ...</p>				<p>... aux 2°, 3° et 4° ».</p>
			<p>1° - Dans ... ... du II, les mots : « dans la limite de 80 % ...</p>								
			<p>... aux 2°, 3° et 4° ».</p>								

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission
<p>mentionné à l'article 15 de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 précitée ;</p> <p>2° Les dépenses de modernisation des services qui apportent au domicile des personnes âgées dépendantes une assistance dans les actes quotidiens de la vie, afin notamment de promouvoir des actions innovantes, de renforcer la professionnalisation et de développer la qualité de ces services.</p> <p>Ces dépenses sont retracées dans une section spécifique du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, dénommée "Fonds de modernisation de l'aide à domicile", abondée par une fraction de la recette mentionnée au 2° du III ; cette fraction, fixée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, ne peut être inférieure à 3 % ni supérieure à 10 % des sommes en cause.</p> <p>Les projets de modernisation de l'aide à domicile sont agréés par le ministre chargé de l'action sociale et financés par le fonds dans la limite des crédits disponibles ;</p> <p>3° Le remboursement des frais de gestion du fonds.</p>	<p>Article unique</p> <p>Après le dernier alinéa (3°) du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Il est institué, à compter de 2003, une dotation de solidarité pour les départements qui, compte tenu de la faiblesse de leur potentiel fiscal, ne disposent</p>	<p>II. – Le II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles est complété par un 4° et un 5° ainsi rédigés :</p> <p>« 4° Les dépenses relatives au remboursement de l'emprunt mentionné au III ;</p> <p>« 5° Un concours</p>	<p>2° - Le II est complété par un 4° ainsi rédigé :</p> <p><i>Alinéa supprimé</i></p> <p>« 4° Un concours ...</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission
<p>III. - Les recettes affectées au financement des dépenses prévues au II sont constituées par :</p> <p>1° Une participation des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, représentative d'une fraction identique pour tous les régimes, déterminée par voie réglementaire, des sommes consacrées par chacun de ceux-ci en 2000 aux dépenses d'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées dépendantes remplissant la condition de perte d'autonomie mentionnée à l'article L. 232-2 ; cette fraction ne peut être inférieure à la moitié ni supérieure aux trois quarts des sommes en cause ;</p> <p>2° Une fraction du produit des contributions sociales mentionnées aux articles L. 136-1, L. 136-6,</p>	<p>pas des ressources suffisantes pour assurer le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Ne sont éligibles à cette dotation de solidarité que les départements dont, d'une part, le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans rapporté à la population départementale est supérieur à 1,20 fois la moyenne des ratios départementaux et dont, d'autre part, le potentiel fiscal par habitant du département est inférieur à 0,85 fois la moyenne des ratios départementaux.</p> <p>« La dotation de solidarité allouée aux départements remplissant cette double condition est égale au ratio de ces deux critères diminué du coefficient de 1,50.</p> <p>« Ces dépenses sont retracées dans une section spécifique du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, dénommée « Fonds de solidarité », qui ne peut être inférieure à 10 % du montant du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie.</p>	<p>spécifique versé à titre exceptionnel pour 2003 aux départements dont le rapport entre, d'une part, les dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie en 2003 après déduction du concours prévu au 1° au titre de 2003 et, d'autre part, le potentiel fiscal tel que défini au 1°, est supérieur à un taux fixé par décret. Ce concours peut faire l'objet d'acomptes.</p> <p>« Ce concours est réparti entre les départements concernés en fonction du montant du rapport défini à l'alinéa précédent. Les modalités de la répartition sont fixées par décret.</p> <p>« Ce concours est égal à une fraction du montant de l'emprunt visé au 3° du III. Cette fraction est fixée par décret dans la limite de 20 % de ce montant. »</p> <p>III. – Le III de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles est complété par l'alinéa</p>	<p>... d'acomptes.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>3° - Le III est complété par un 3° ainsi rédigé :</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission
L. 136-7 et L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale.		suivant :  « 3° A titre exceptionnel en 2003, un emprunt souscrit par le fonds au cours de l'exercice 2003, dont le montant et la durée de remboursement sont fixés par décret, pour aider les départements à faire face à la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie. »	Alinéa sans modification  <i>B. - La charge et le remboursement de l'emprunt mentionné au 3° du III de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles sont assurés dans les conditions prévues par le plus prochain projet de loi de finances.</i>
<b>Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie</b>			Article 5
Art. 15. - 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, en s'appuyant notamment sur les rapports du conseil d'administration et du conseil de surveillance du fonds institué par l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles et sur celui du comité scientifique institué par l'article 17 de la présente loi.			<i>L'article 15 de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie est complété par une phrase ainsi rédigée :</i>
			« Ce rapport s'attachera notamment à éclairer les divers moyens

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 178 présentée par M. Michel Moreigne	Texte de la proposition de loi n° 169 présentée par M. Louis de Broissia	Conclusions de la commission
—	—	—	<i>permettant d'assurer une meilleure adéquation de l'aide distribuée aux besoins des personnes affectées par une perte d'autonomie.»</i>