

N° 313

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mai 2004

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la **solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées**,*

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, 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, Georges Ginoux, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, 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 :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1350, 1540 et T.A. 287

Sénat : 299 et 315 (2003-2004)

Politique sociale.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le drame humain des 15.000 décès provoqués par la canicule de l'été 2003 a rappelé à notre société le prix de son indifférence et ce qu'il en coûte de laisser se diluer les solidarités les plus essentielles. C'est davantage de notre désintérêt que des conditions climatiques qu'ont été victimes les plus fragiles de nos concitoyens.

Face à cette situation, le Gouvernement avait le devoir d'agir résolument. Sa détermination a trouvé sa traduction dans le plan de solidarité pour l'autonomie présenté par le Premier ministre dès l'automne dernier.

A l'évidence, l'impasse de laquelle le Gouvernement doit tirer notre système de protection sociale n'a pas contribué à rendre l'action facile. En arrivant aux affaires, il s'est trouvé confronté aux problèmes posés par des droits nouveaux imparfaitement financés, des régimes de retraite et d'assurance maladie dont la réforme avait été ajournée et une situation des personnes handicapées laissée en l'état de friche.

La multitude de ces sujets et les circonstances présentes rendent indispensable ce projet de loi qui s'inscrit dans un processus législatif global plus complexe. Néanmoins, il garantit un cadre financier réaliste au plan de solidarité et n'hypothèque pas la poursuite de la concertation qui permettra de doter l'organisation de la prise en charge de la dépendance d'un socle durable.

Les débats suscités par ce projet de loi ont soulevé bien des craintes, souvent infondées d'ailleurs, en raison d'une confusion entre le texte lui-même et le contenu du rapport d'étape de deux hauts fonctionnaires, MM. Raoul Briet et Pierre Jamet, chargés de formuler des propositions sur le statut juridique de la future caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Ces craintes traduisent toutefois l'urgence d'organiser de manière pérenne la prise en charge de la dépendance.

Sans mettre en cause l'universalité de l'assurance maladie, ni créer « une cinquième branche » pour répondre à un « cinquième risque », le projet de loi pose aujourd'hui, de manière pragmatique, les premiers jalons d'une réforme ambitieuse.

Il ne résout évidemment pas de manière définitive les problèmes que pose à notre société la détérioration du rapport démographique à laquelle elle se trouve confrontée. Nul texte ne pourrait à lui seul assurer la prise en charge durable des quatre millions d'octogénaires que comptera la France dans quinze ans.

D'autres mesures doivent ou devront être prises pour préparer cet avenir. Dans cet esprit, la proposition de loi déposée par M. Alain Vasselle et plusieurs de ses collègues tend à illustrer le rôle fondamental que pourrait jouer la prévoyance individuelle ou collective si les pouvoirs publics savaient intelligemment la stimuler. C'est la raison pour laquelle votre commission a souhaité examiner cette proposition parallèlement au présent projet de loi qui apporte déjà des solutions adaptées au problème difficile de la dépendance.

Comment comprendre alors qu'à peine publié, ce texte ait subi un tir de barrage de critiques acerbes contestant l'adéquation des réponses qu'il présente ?

« *Fit-il pas mieux que de se plaindre ?* ». Ces critiques ne traduiraient-elles pas en réalité le dépit et l'impuissance de ceux qui, faute d'avoir su par eux-mêmes régler le coût de l'autonomie de nos aînés et des personnes handicapées, ne trouvent aujourd'hui aucun mérite aux solutions qui leurs sont proposées ?

Synthèse des mesures du plan gouvernemental de solidarité pour l'autonomie

Annoncé le 26 août 2003, puis présenté le 6 novembre, **le plan vieillissement et solidarité** constitue un programme pluriannuel destiné à améliorer d'ici 2008 la situation des personnes âgées et des personnes handicapées.

Ce plan prévoit d'organiser la prise en charge de la dépendance à travers **la création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie**. Les mesures prévues dans ce plan sont financées par une contribution de 0,3 % assise sur la masse salariale et versée par les employeurs publics (0,4 milliard d'euros) et les employeurs privés (1,2 milliard d'euros), ainsi que par une taxe sur les revenus du capital (0,3 milliard d'euros). Cette charge nouvelle est compensée par le travail d'un jour férié ne donnant pas lieu à rémunération supplémentaire.

• Les mesures en faveur des personnes âgées

- pérennisation et consolidation financière de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;

- renforcement de la médicalisation des établissements pour personnes âgées par l'augmentation de 20 % du taux d'encadrement et la création de 10.000 places nouvelles ;

- accentuation de l'effort en faveur de la vie à domicile par la création de 17.000 places nouvelles de soins infirmiers à domicile (SIAD) et de 13.000 places d'hébergement temporaire et d'accueil de jour ;

- amélioration des filières de soins gériatriques et de l'évaluation des besoins des personnes âgées ;

- professionnalisation des métiers de l'aide à la dépendance et renforcement de leur attractivité ;

- mesures d'animation et de prévention.

• Les mesures en faveur des personnes handicapées

- création d'une prestation de compensation personnalisée dans le cadre de la loi relative aux droits et à l'égalité des chances des personnes handicapées ;

- amélioration du maintien à domicile par l'augmentation du nombre d'auxiliaires de vie sociale, la réduction du coût des aides techniques ainsi que des mesures d'incitation à l'adaptation des logements ;

- mesures en faveur de l'accessibilité de l'habitat, des lieux publics et des transports ;

- mesures en faveur de l'insertion professionnelle ;

- développement des services aux personnes handicapées et élaboration de programmes spécifiques en fonction des différents handicaps.

En outre, au regard de l'expérience dramatique de la canicule de l'été 2003, ce programme prévoit la mise en place d'un plan d'alerte visant les personnes très âgées, atteintes d'une polypathologie, d'une incapacité ou qui sont en situation d'isolement afin de les prémunir contre un risque climatique ou sanitaire.

I. LE PROJET DE LOI TENTE DE CONCILIER PÉDAGOGIE ET PRAGMATISME

Les dispositions du projet de loi participent de la mise en œuvre du plan de solidarité pour l'autonomie. Elles comportent essentiellement trois titres qui prévoient successivement :

- la constitution d'un plan de veille et d'alerte ;
- l'instauration d'une journée de solidarité ;
- la création de la cotisation correspondant à cette journée et l'institution de la Caisse nationale de solidarité.

Votre commission présente ici les considérations que l'institution de la journée de solidarité lui inspire, dans ses aspects sociaux et financiers, puis une analyse des questions soulevées par la création de la CNSA.

A. LES QUATRE DÉFIS DE LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

1. Financer la protection sociale par l'augmentation du temps de travail

Suivant l'exemple de l'Allemagne, qui finance depuis plusieurs années l'autonomie des personnes âgées par la suppression d'un jour férié, le Gouvernement a retenu cette option originale qui consiste à solliciter des salariés français le sacrifice d'un peu de leurs loisirs pour permettre à leurs aînés, et aux personnes souffrant d'un handicap, de vivre dans des conditions plus dignes et de bénéficier d'un confort qu'ils souhaiteront demain pour eux-mêmes.

Ce choix symbolique - renoncer à l'un des onze jours fériés existants - ouvre toutefois la porte à une réflexion plus large sur le rapport des Français au travail. En effet, **le présent projet de loi aboutit pour la première fois depuis plus de vingt ans à ce que la durée du temps de travail en France soit majorée en application d'une décision législative.**

Bien que la tendance à la diminution du temps de travail soit un phénomène constaté dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE, la France occupe dans ce classement une place particulière.

Alors qu'au début des années 1970, le nombre annuel d'heures travaillées par actif occupé était dans notre pays sensiblement équivalent à

celui observé à l'étranger, il est aujourd'hui inférieur d'environ 15 % à la moyenne. La France est à la fois l'un des pays où l'on travaille le moins, et où travaillent le moins de personnes. Les conclusions de la mission d'information de l'Assemblée nationale¹ sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail rappellent fort à propos que « sur la période 1980-2000, le nombre total d'heures travaillées rapporté à la population en âge de travailler a baissé de 16 % ».

Cette situation, que traduit le niveau élevé du chômage en France, n'est d'ailleurs pas compensée par une augmentation corrélée de la productivité. Celle-ci évolue désormais moins vite que dans d'autres pays comme le Japon ou le Royaume-Uni, et même les Etats-Unis.

Dans ce contexte, le caractère symbolique de la mesure n'est en lui-même pas exorbitant : il ne remet pas en cause une tendance longue de diminution du temps de travail et n'exige des salariés qu'une présence annuelle supplémentaire de 0,4 %. Il rappelle toutefois à juste titre que **l'extension, voire la préservation, d'un système de protection sociale généreux ne pourra être financée à long terme que par l'accroissement de la production de richesse permis par le travail.**

2. Préserver le pouvoir d'achat des ménages

Au-delà de sa dimension « *fraternelle* », selon l'expression du Premier ministre, le choix de l'institution d'une journée de solidarité en lieu et place d'un jour précédemment chômé appuie le constat qu'il n'est désormais plus possible d'augmenter tout uniment la pression fiscale chaque fois que des ressources doivent être trouvées.

L'instauration de cette journée préserve le revenu des ménages : elle ne donne pas lieu à rémunération supplémentaire mais les salariés mensualisés, auxquels les jours fériés sont déjà payés, ne subissent aucune perte de salaire.

Trois facteurs justifient pleinement de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires :

- **la consommation reste l'un des moteurs essentiels de la croissance économique.** Déjà pénalisé par la modération salariale qui fut une contrepartie des négociations ayant permis l'application des trente-cinq heures, le revenu des salariés ne devait pas être diminué davantage ;

¹ Rapport n° 1544 de MM. Patrick Ollier et Hervé Novelli.

- le recours au déficit public accru pour permettre le financement du plan de solidarité n'aurait eu pour seul effet que de creuser la dette. Lorsque la dette publique atteint un billion d'euros, ce qui est le cas de la France, les ménages ne peuvent plus être victimes d'une « myopie budgétaire ». Il résulte de ce cas de figure la constitution d'une épargne privée parallèle à la croissance de la dette publique, et le sentiment que cette dette devra un jour être remboursée. **Financer l'autonomie des personnes âgées et handicapées par le recours à de nouveaux déficits pour préserver le potentiel de croissance ne constituait donc pas une alternative crédible ;**

- les difficultés désormais connues des comptes sociaux, et notamment de l'assurance maladie dont le déficit dépassera en 2004 **les 10 milliards d'euros, pourraient imposer aux ménages un nouveau sacrifice financier, que ce soit pour équilibrer les comptes du système de soins ou pour apurer sa dette.** Dans cette perspective, il convenait d'être des plus prudents quant à la création d'un nouveau prélèvement social.

Le dispositif prévoyant le financement de la dépendance par l'augmentation du temps de travail souffre deux exceptions :

- en premier lieu, il exonère de tout travail supplémentaire les travailleurs indépendants, professions libérales, artisans, commerçants ou exploitants agricoles. Ces catégories ne seront assujetties au paiement de la cotisation relative au jour férié qu'en ce qu'elles ont la qualité d'employeurs, c'est-à-dire au titre de leurs salariés. Bien que discutable au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, cette exonération trouve sa justification dans la situation de ces personnes : peut-on véritablement demander à ceux qui ne comptent pas le temps passé au travail d'accomplir une journée supplémentaire ? Votre commission ne le pense pas ;

- en deuxième lieu, il frappe les revenus du capital d'une taxe équivalente à celle assise sur la masse salariale (0,3 %). Cette disposition constitue bien évidemment une augmentation de la pression fiscale sur l'épargne. Mais il n'aurait sans doute pas été compris que cette fraction de la richesse nationale soit dispensée de tout effort à l'égard des personnes handicapées et des personnes âgées. Il est par ailleurs à noter que ces dernières, bénéficiaires du plan de solidarité pour les personnes dépendantes, sont aussi dans leur ensemble les détentrices de la fraction la plus importante du patrimoine national. En quelque sorte, en exigeant des revenus du capital une contribution, du reste modeste, le projet de loi permet aux personnes les plus aisées qui ne sont pas assujetties à la taxe sur les salaires de contribuer au bien-être collectif.

3. Assurer la neutralité économique de la mesure

L'institution d'une journée de solidarité tient également le pari de préserver la compétitivité des entreprises en n'accroissant pas les charges qui pèsent sur le travail.

Ce pari est fondé sur l'hypothèse, élaborée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qu'un jour travaillé en plus se traduira à terme par un surcroît de valeur ajoutée dans le secteur marchand de l'ordre de 0,3 %.

Après déduction de la part permettant de compenser l'usure du capital, la recette dégagée par l'institution de la journée de solidarité pourrait s'élever à 0,3 % de la masse salariale - assiette équivalente à 80 % de l'assiette constituée par la valeur ajoutée.

A l'évidence, l'économie de ce dispositif repose sur l'espérance d'un ajustement dynamique du secteur productif marchand, lui permettant de tirer le meilleur parti d'une journée de travail supplémentaire. Si celle-ci ne se traduisait pas par une production rendue supplémentaire, il en résulterait en réalité une augmentation des charges de l'entreprise.

Dans ce cas, l'innovation proposée par le projet de loi serait réduite à une tentative intellectuelle séduisante, mais toutefois contradictoire dans son application, avec l'objectif poursuivi par le Gouvernement de diminuer le coût pesant sur le travail, et notamment le travail peu qualifié par le biais des allègements et exonérations de cotisations patronales.

L'assujettissement du secteur public pose bien évidemment une autre question, puisque celui-ci ne peut envisager de recettes supplémentaires, n'étant pas producteur de biens et services marchands.

L'augmentation des charges résultant du paiement de la cotisation prévue en contrepartie d'une journée supplémentaire de travail sollicitera évidemment le contribuable national ou local. Il serait toutefois inexact de limiter l'impact de la journée solidarité dans le secteur public à une augmentation d'impôt. Dès lors que le dispositif est appliqué avec suffisamment de souplesse, il peut permettre une amélioration du service rendu au public, voire limiter la création d'emplois publics ultérieurs. A titre d'exemple, une journée de travail supplémentaire à l'hôpital entraînera sans nul doute une amélioration des services rendus aux usagers du système de soins.

4. Réussir son insertion dans le droit social

En vérité, **la souplesse est la première condition posée au succès d'une telle mesure, dont l'insertion dans le droit social s'avère néanmoins complexe.**

Séduisante dès l'origine, l'idée de supprimer un jour férié se heurte à la grande diversité du chômage de ces jours fériés. En effet, le code du travail prévoit que seul le 1^{er} mai est obligatoirement férié et chômé.

De nombreuses entreprises font travailler leur personnel les autres jours fériés en échange de contreparties. Dès lors, la suppression du caractère férié du lundi de Pentecôte n'entraîne pas systématiquement pour ces sociétés une production supplémentaire. Cette difficulté atteint son paroxysme dans le cas des entreprises qui travaillent en continu : secteur de l'hôtellerie et de la restauration ou structures industrielles dont les chaînes de production fonctionnent en permanence.

Non seulement l'institution d'une journée solidarité n'accroîtra pas, ou seulement à la marge, la production de ces entreprises, mais elle risque en même temps de rendre plus difficiles certaines convergences en augmentant la durée du travail de salariés qui effectuent déjà un nombre d'heures bien supérieures à la durée légale.

Une solution alternative envisagée aurait pu constituer en la suppression d'une journée de RTT. Là encore, une telle mesure n'aurait pu revêtir un caractère simple et universel, ne serait-ce que parce que la réduction du temps de travail ne concerne que les deux tiers des salariés du secteur marchand.

Une autre série de difficultés est soulevée par la situation des salariés non mensualisés : ceux-ci bénéficient généralement du chômage des jours fériés, mais ces derniers ne leur sont pas rémunérés. Il est dans ce cas difficile de leur demander d'exécuter une journée supplémentaire de travail sans aucune contrepartie financière, une telle exigence pouvant être interprétée comme une sorte de « double peine » ou un retour à la « corvée ». Mais dans le même temps, si une rémunération leur est octroyée, elle correspond pour leurs employeurs au double paiement de cette journée - une première fois sous forme de salaire, une seconde fois au titre de la contribution - et lesdits salariés n'auront finalement pas contribué directement au financement de la solidarité.

Votre commission observera enfin que l'institution de cette journée pose une myriade de « microdifficultés », qu'il s'agisse de l'appliquer aux salariés en intérim, en contrat à durée déterminée ou relevant d'autres statuts particuliers. De manière plus anecdotique, elle s'interroge sur l'exécution ou la non-exécution de la journée par les personnes en situation de « portage salarial », c'est-à-dire celles indépendantes mais travaillant sous le statut de salarié. Cette interrogation demeure pour l'instant sans réponse.

B. LA CRÉATION PRÉCOCE DE LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE SE VEUT PORTEUSE DE GARANTIES

1. La création d'une caisse ne revêt pas de caractère d'urgence

Certaines voix, parfois n'émanant pas de l'opposition, ont récemment plaidé pour le report de l'examen du présent projet de loi. Cette proposition était justifiée par le souci que les dispositions relatives à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie soient examinées conjointement avec la création d'une prestation de compensation pour les personnes handicapées et/ou la réforme annoncée de l'assurance maladie.

Cette requête se fonde sur la difficulté qu'il y aurait à embrasser facilement l'ensemble du processus législatif entourant la création d'un champ de protection sociale consacré à la dépendance. Certaines dispositions relèvent des textes cités ci-dessus tandis que des sujets connexes sont traités dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

Bien que recevables, ces arguments ne peuvent suffire à différer l'examen du présent projet dont l'urgence est commandée par deux dispositions :

- l'adoption du plan de veille et d'alerte prévue par l'article premier. Le caractère dramatique de la canicule de l'été 2003 et l'approche de l'été prochain appellent la mise en place dans les délais les plus brefs des mesures que ce plan propose ;

- le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les années 2003 et 2004. La loi du 30 mars 2003 a autorisé le fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA) à contracter un emprunt de 400 millions afin de soulager les conseils généraux d'une charge financière incontrôlée. Ce texte avait prévu qu'une loi de finances prévoirait les modalités de remboursement du prêt. Si le FFAPA a pu contracter la somme prévue auprès de la banque Dexia, la loi de finances pour 2004 a, pour sa part, omis de préciser les modalités de son remboursement. En outre, l'évolution de la dépense d'APA n'ayant pas décéléré, il est désormais

nécessaire de prévoir un financement complémentaire durable sauf à en mettre en cause le paiement. Or, **vu la situation de ses ressources, le FFAPA ne peut plus procéder à la distribution d'avances aux départements sans l'apport de recettes nouvelles dès le mois de juillet prochain.**

Ces deux impératifs auraient pu faire l'objet d'un examen dissocié, les dispositions relatives à la caisse étant alors différées à une date ultérieure.

Il ne fut jamais question dans les projets du Gouvernement de scinder l'examen des recettes de la CNSA de la création de cette caisse, même pour des motifs de cohérence intellectuelle.

Ainsi, dès la présentation du plan de solidarité pour les personnes dépendantes, il avait été acté que le vote de la loi créant la nouvelle contribution nationale de solidarité et la CNSA interviendrait dès le premier trimestre, alors que les propositions de MM. Raoul Briet et Pierre Jamet, qui doivent permettre d'établir les contours des organes et la nature des missions de cette caisse, ne seraient connues qu'à partir du mois de mai.

C'est pourquoi votre commission considère que le maintien provisoire du fonds de financement de l'APA aurait simplifié les débats du présent projet de loi et épargné un certain « tâtonnement » législatif causé par le souhait d'anticiper sur des orientations qui ne seront tranchées qu'ultérieurement. Elle observe toutefois que les dispositions du projet de loi, appelées en définitive à être modifiées très prochainement, ne définissent véritablement aucune ligne directrice définitive sur les modalités de prise en charge de la dépendance et qu'elles peuvent, à ce titre, être adoptées par le Parlement dès à présent.

2. Quelles modalités pour la prise en charge de la dépendance ?

Depuis plus d'une décennie, des rapports préconisent la mise en place de moyens permettant d'assurer la prise en charge de la dépendance des personnes âgées. Dès l'origine, le débat s'est concentré sur l'opportunité d'étendre les missions de la sécurité sociale à la gestion de ce risque.

Or, malgré plusieurs projets, aucun gouvernement n'a pu trouver les moyens d'instituer au cours de la première moitié des années 1990 cette cinquième branche pourtant souhaitée unanimement. Après un dispositif expérimental, et devant l'impasse des comptes sociaux, c'est au Sénat qu'est revenue l'initiative de confier aux départements le soin de gérer une prestation permettant aux personnes âgées disposant de revenus modestes de faire face au coût de la dépendance. La prestation spécifique dépendance, souvent injustement qualifiée de « prestation croupion », n'avait d'autre objectif que de pallier le trop-plein de rapports et l'absence d'aide concrète.

Dès lors, **la précédente majorité, lorsqu'elle a souhaité améliorer la situation des personnes âgées dépendantes, a buté sur l'impasse financière que représente la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale**, alors même que l'expertise développée au niveau départemental en raison de sa gestion de la PSD plaidait pour l'association de ces collectivités.

Aussi, n'ayant pas les moyens de ses ambitions, et disposant du financeur potentiel doté d'une expérience dans la gestion de la dépendance qu'était le département, le gouvernement de Lionel Jospin a greffé l'APA sur la PSD, dont il a élargi le public visé, en assouplissant les conditions de dépendance et de ressources requises pour bénéficier d'une prestation.

L'institution de l'APA a constitué un tournant. Il n'est certes pas impossible de retourner en arrière et de créer dans le cadre de la sécurité sociale une nouvelle branche, peu importe que celle-ci soit gérée de manière autonome ou par l'une des caisses nationales existantes. Toutefois, tant la situation financière de l'assurance maladie que l'expertise de terrain développée par les départements ne plaident pas pour une telle solution.

Aussi, si la lettre de mission du Premier ministre à MM. Briet et Jamet fait référence à l'apparition d'un nouveau risque social - la dépendance - elle n'indique à aucun moment à ses destinataires que la création d'une cinquième branche doit être privilégiée, ni même envisagée.

La création d'une Caisse nationale de solidarité ne tranche pas définitivement la question de la pertinence de confier ou non la gestion de la dépendance à la sécurité sociale, mais le passage menant sur cette voie est désormais étroit. **Les premières conclusions rendues publiques par MM. Briet et Jamet semblent faire du département une sorte de pilote** auprès duquel pourrait être déconcentrée une fraction significative des moyens permettant la prise en charge de la dépendance et du handicap. **La caisse se trouverait investie d'une mission nationale de veille et de garant. Dans les faits, la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale n'est plus guère envisagée.**

Les orientations préconisées par le rapport d'étape Briet-Jamet pour la CNSA

Les éléments figurant dans ce document d'étape laissent présager que ses auteurs préconiseront, dans le rapport définitif, **une approche résolument départementaliste de l'autonomie.**

La première partie dresse ainsi une esquisse d'un possible dispositif local organisé autour du conseil général comme « chef de file », doté de pouvoirs élargis en matière de tarification, de financement et de tutelle sur les établissements et services du champ médico-social.

La seconde partie du document est consacrée au dispositif national organisé autour de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui pourrait être **rebaptisée en agence nationale**.

Son domaine d'actions est défini dans le présent projet de loi c'est-à-dire une **double compétence en matière de dépendance des personnes âgées et des personnes handicapées**.

Ses missions revêtiraient deux dimensions :

- la première purement financière, décrite par le projet de loi, consiste à rassembler puis distribuer l'ensemble des fonds consacrés aux actions menées en faveur de l'autonomie des personnes âgées et handicapées. Il s'agit du financement de l'APA et du fonds de modernisation de l'aide à domicile, de la prestation de compensation pour les personnes handicapées, du financement de la médicalisation des structures médico-sociales et de l'amélioration des services rendus à domicile. **Les auteurs envisagent même à terme le rassemblement, au sein de la caisse, de l'ensemble des fonds publics dédiés à ces actions, soit 11,2 milliards d'euros ;**

- la seconde, de nature technique, n'est pas décrite par le projet de loi et appellera de futurs arbitrages. Il s'agit pour la caisse « *de veiller et de contribuer à garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire* ». Pour les auteurs, cette mission « de régulation » comporte trois volets : assurer le suivi et l'évaluation des politiques menées localement, développer une compétence en matière de recherche et constituer un centre de support et de ressources pour les gestionnaires locaux.

Concernant la gouvernance, les auteurs souhaitent que l'organisation de la CNSA permette de répondre à quatre exigences :

- dissocier clairement la fonction exécutive (le directoire) de la fonction d'orientation stratégique et de contrôle (conseil de surveillance) ;

- assurer la représentation des responsables politiques, associatifs et sociaux dans cette fonction d'orientation stratégique de contrôle de manière à asseoir la légitimité de l'institution ;

- doter la caisse d'un conseil scientifique, de manière à assurer la crédibilité de ses travaux et de ses productions en matière de référentiel, de statistiques ou d'évaluation, ainsi que des analyses prospectives ;

- organiser la tutelle sous la forme d'un conseil de tutelle assurant la représentation des différents départements ministériels concernés et désignant, en son sein, un chef de file.

Votre commission observe que ce débat sera *in fine* tranché dans le cadre de l'examen du projet de loi qui fixera de manière définitive les missions de la CNSA.

Pour sa part, elle a pu considérer à l'origine que l'échelon départemental ne représentait pas la collectivité optimale pour gérer la dépendance, en raison du caractère disproportionné de cette charge. La situation en 2003 de plusieurs départements, dont le potentiel fiscal est faible et dont la proportion de personnes âgées est forte, confirme ce diagnostic.

Sans les subsides versés par le FFAPA, de nombreux conseils généraux seraient réduits à l'asphyxie financière.

Qu'en sera-t-il demain si les départements se voient également confier la charge de payeurs en dernier ressort de la prestation de compensation des personnes handicapées ? Sans doute la CNSA aura-t-elle pour mission de procéder, dans cette hypothèse, à une péréquation entre les différentes collectivités.

Une telle répétition ne nuirait-elle pas finalement à l'esprit même de la décentralisation en ce qu'elle transformerait le département en payeur de prestations dont les règles sont fixées dans un cadre national et qui absorberait une part croissante des ressources financières nécessaires à toute initiative locale ?

Pour autant, votre commission considère toutefois qu'un retour en arrière, désormais peu probable, consistant à retirer l'APA de la compétence des départements aboutirait à ignorer l'expertise acquise par les conseils généraux dans ce domaine et que la prise en charge de la dépendance, qui repose sur la dispense de prestations en nature, s'en trouverait probablement dégradée.

Aussi estime-t-elle que la solution qui sera retenue devra permettre de résoudre l'ensemble des contradictions évoquées ci-dessus, dans le cadre d'un compromis dont les contours précis restent encore à définir.

Au terme de cette présentation, **vo**tre commission constate que la création d'une Caisse nationale dès le présent projet de loi relève finalement de l'affichage, sans que ce qualificatif n'ait par lui-même une quelconque connotation négative. Elle a pu entendre, à de nombreuses reprises, que la gestion de prestations sociales par les conseils généraux suscitait la crainte de voir se multiplier des inégalités de traitement sur le territoire. La présence d'une caisse participe en définitive de la volonté du Gouvernement de garantir que toutes les personnes éligibles aux dispositifs prévus par le plan de solidarité pour les personnes dépendantes seront équitablement traitées.

A cet égard, elle déplore la confusion qui règne dans l'esprit de beaucoup d'interlocuteurs. Dès lors que ces prestations sont distribuées selon des critères définis nationalement, il n'y a pas de raison que leur gestion par des collectivités territoriales entraîne plus d'inégalités que si celle-ci était assurée par des organismes de sécurité sociale. **Ce qui fait les inégalités c'est la nature même des prestations destinées à prendre en charge la dépendance. Celles-ci sont en nature, c'est-à-dire déterminées en fonction de la situation des bénéficiaires. C'est pourquoi il importe de les encadrer par l'établissement de barèmes nationaux.**

II. L'OBJECTIF DE VOTRE COMMISSION : PRÉPARER L'AVENIR

A. UNE OBSERVATION GÉNÉRALE : LE PROJET DE LOI N'ASSURE PAS LE FINANCEMENT À LONG TERME DE LA DÉPENDANCE

Il pourrait être considéré comme paradoxal que votre commission s'inquiète de l'absence du financement à long terme de la dépendance alors que pour la première fois, un gouvernement affecte de manière pérenne des moyens nouveaux à la prise en charge de ce risque.

En effet, lorsque l'allocation personnalisée d'autonomie fut mise en place par le précédent gouvernement, cette création n'avait pas été accompagnée d'un plan de financement. La fraction de CSG allouée au FFAPA avait été retirée au fonds de solidarité vieillesse, ce dernier n'ayant supporté cette perte que par le recours à l'endettement. Cet expédient s'est d'ailleurs rapidement trouvé insuffisant, contraignant le législateur à prévoir au mois de mars 2003 de nouvelles modalités de financement pour une dépense d'une ampleur sous-estimée.

Avec le présent projet de loi, une enveloppe nouvelle de 2 milliards d'euros est consacrée au financement de l'autonomie en général, dont 1,15 milliard à celle des personnes âgées.

L'élargissement, avec l'APA, du nombre de bénéficiaires potentiels d'une prestation - extension de la prise en charge aux personnes relevant du GIR 4 - a révélé qu'il était fort difficile d'évaluer l'effectif possiblement concerné par ce phénomène. **En somme, à partir d'un âge situé entre quatre-vingts et quatre-vingt cinq ans, toute personne est plus ou moins dépendante.**

Le nombre de bénéficiaires de cette prestation approche des 800.000, mais surtout il croît rapidement. Ainsi, sur le dernier semestre, l'augmentation était supérieure à 5 %. Les dépenses d'APA se sont élevées à 3,3 milliards d'euros en 2003 et devraient atteindre 3,6 ou 3,8 milliards en 2004. Fixer un chiffre de 4,2 milliards ou plus pour 2005 apparaît peut-être pessimiste mais non fantaisiste.

En fait, même en comptant sur une diminution de la prévalence de la dépendance à l'avenir, cette dernière n'intervenant que lorsque des mesures de prévention active seront prises, **l'augmentation du nombre de personnes âgées laisse déjà augurer l'appel dans les années futures à de nouvelles ressources pour financer les prestations aujourd'hui créées.**

Or, malgré sa portée symbolique évidente, son caractère « fraternel » et son aspect anecdotique, la suppression d'autres jours fériés ne saurait constituer une réponse durable au financement sur le long terme de la dépendance. Pour autant, la journée de solidarité pose, sans la trancher, la question essentielle : peut-on préserver durablement un niveau élevé de protection sociale et demeurer l'un des pays développés où l'on travaille le moins ? Votre commission ne le pense pas.

B. DES PRÉCISIONS UTILES

1. Apporter les aménagements techniques nécessaires

Considérant que l'Assemblée nationale a déjà apporté au texte des assouplissements justifiés, votre commission se trouve en quelque sorte réduite à formuler un avis de portée générale sur le principe même de l'institution d'une journée de solidarité et sur la création d'une caisse dédiée au financement de la dépendance.

Elle a toutefois jugé utile d'apporter un certain nombre de précisions au dispositif du projet de loi :

- en proposant de simplifier les dispositions de l'article premier (plan de veille et d'alerte) afin de rendre gérable pour les collectivités territoriales cet outil dont la nécessité s'est manifestée l'an dernier ;

- en précisant les modalités d'application de la journée de solidarité dans l'éducation nationale, afin que la complexité et les surcoûts qu'une telle mesure pourrait engendrer demeurent limités ;

- en posant quelques préalables à l'institution d'une Caisse nationale de solidarité, dont elle considère que les missions définitives demeureront imprécises jusqu'à un projet de loi ultérieur. Ainsi votre commission souhaite-t-elle affirmer dès à présent que la CNSA ne doit pas échapper, à l'exemple du FFAPA, à tout contrôle parlementaire.

2. Assurer la compensation des charges imposées aux collectivités locales

A l'identique de la position qu'elle a adoptée à l'initiative du président Jean-Pierre Fourcade, son rapporteur pour le projet de loi relatif aux assistants maternels et aux assistants familiaux, votre commission propose d'inscrire le principe de la compensation des charges occasionnées aux

collectivités territoriales par le présent projet de loi dans des conditions prévues en loi de finances.

En effet, **le présent projet occasionne un certain nombre de dépenses supplémentaires pour les collectivités territoriales, dont certaines ne sont pas négligeables.** Ainsi, confier aux communes la gestion d'un nouveau fichier nécessaire au bon fonctionnement du plan d'alerte et d'urgence comportera des frais significatifs, que le maire d'une capitale de région évaluait entre 50.000 et 100.000 euros.

Moins visible, mais tout aussi importante sur le plan financier, la mise en place du jour de solidarité pourrait se traduire par des dépenses prévisibles et qui n'ont pourtant pas été envisagées. Ainsi, le coût supplémentaire pour les départements d'une journée de transport scolaire, qu'imposerait la présence des élèves dans les écoles le lundi de Pentecôte, représente pour ces collectivités une charge supérieure à la cotisation qu'elles sont appelées à financer en leur qualité d'employeurs.

L'article 72-2 de la Constitution dispose désormais que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». Il serait paradoxal que le législateur - et au premier chef le Sénat qui est à l'origine de cette disposition - réécrive, à chaque occasion de l'appliquer, un pacte qui le lie aux collectivités territoriales et dont il a lui-même précisé la teneur quelques mois auparavant. Comme le dit l'adage, *pacta sunt ultima servanda* ...

C. UNE IMPÉRIEUSE RECOMMANDATION : ENCOURAGER LA PRÉVOYANCE

La prise en charge des personnes dépendantes représente un défi de grande ampleur pour notre pays, tant sur le plan social que démographique et financier. Dans ce contexte, le développement de mécanismes reposant sur la prévoyance individuelle représente un élément de réponse. C'est pourquoi votre commission a jugé utile de rapporter la proposition de loi déposée par M. Alain Vasselle et plusieurs de ses collègues, relative à l'assurance dépendance en même temps que le présent projet.

1. L'apport de la proposition de loi tendant à la création d'une assurance dépendance

Cette proposition de loi dont votre commission note qu'elle a été cosignée par soixante-dix-sept sénateurs, constitue un premier pas dans cette direction. Aussi, et sans attendre son inscription à l'ordre du jour du Sénat,

a-t-elle souhaité, par voie d'amendement, en reprendre plusieurs dispositions essentielles, dans le cadre de la discussion du présent projet de loi avec qui elle entretient un lien étroit.

2. L'intérêt de poursuivre le développement de l'assurance dépendance

Le marché de l'assurance dépendance est apparu en France au milieu des années 1980. Malgré cette création récente, il s'est développé à un rythme soutenu, dans la mesure où aujourd'hui plus d'1,3 million de Français sont couverts contre ce risque. Ce chiffre, en apparence satisfaisant, doit être relativisé car il ne correspond qu'à 5 % des salariés.

Au fil du temps, les assureurs ont considérablement étoffé leur offre, mais il existe en fait toujours deux catégories principales de contrats : les contrats d'assurance vie assortie d'une garantie dépendance d'une part, et les contrats de prévoyance, d'autre part. Ces derniers représentent 85 % des contrats commercialisés, mais ils présentent toutefois l'inconvénient de faire perdre à l'assuré le capital investi s'il ne devient pas dépendant. Il convient en dernier lieu de noter que ces contrats d'assurance ont été essentiellement souscrits dans un cadre professionnel. Ils résultent en effet le plus souvent d'accords collectifs institués dans les entreprises, à l'occasion de la création de dispositifs d'épargne retraite supplémentaire.

L'ampleur des problèmes posés par la dépendance rend nécessaire un renforcement de sa prise en charge, tant par des mécanismes publics que par des initiatives individuelles et privées. Le plan « vieillissement et solidarité » devrait déjà permettre d'accroître de 20 % les moyens accordés à l'action en faveur des personnes âgées, ce qui correspond à une avancée notable. Mais la généralisation de la prise en charge de la dépendance sur fonds publics semble hors de portée. Le professeur Jean-Hervé Lorenzi de l'Université Paris Dauphine l'a ainsi évalué à 12 milliards d'euros alors que la prise en charge assurée par l'APA s'élevait l'an dernier à 3,2 milliards d'euros.

Ces besoins devraient d'ailleurs fortement s'accroître au cours des prochaines décennies en raison du vieillissement de la population. L'enquête Handicap Incapacité Dépendance (HID) de l'INSEE avait évalué, en 2001, le nombre des personnes dépendantes en France à 960.000 et même à 1.250.000 si l'on intègre la dépendance partielle. Compte tenu de l'augmentation prévisible du nombre des personnes âgées de plus de 85 ans, ce chiffre pourrait augmenter de 50 % à 80 % à l'horizon 2040. Face à cette hausse de la demande de prise en charge, la population des aidants potentiels devrait connaître une évolution inverse. De nombreuses raisons font craindre que l'aide informelle ne devienne de plus en plus difficile : l'éloignement fréquent des enfants du domicile de leurs parents âgés, la séparation plus fréquente des

couples, l'arrivée progressive des classes d'âge moins nombreuses aux âges où l'on est susceptible de prendre en charge les parents, ainsi que l'augmentation progressive du taux d'activité féminin.

Dans les faits, face à de tels besoins, les moyens de la politique publique du traitement de la dépendance risquent de ne jamais être suffisants. Il convient donc, de façon complémentaire, d'encourager avec pragmatisme le développement de mécanismes d'assurance, qui comportent en outre l'avantage de contribuer à responsabiliser la population et de développer la prévoyance personnelle. Renforcer l'attractivité du dispositif suppose d'accorder un avantage fiscal et un régime de déductibilité partielle sur le plan de l'assiette des cotisations sociales.

3. Les voies à explorer

Pour ces motifs, votre commission vous proposera, s'agissant des personnes devenues dépendantes, d'intégrer au présent projet les dispositions de la proposition de loi déposée par M. Alain Vasselle instituant une réduction d'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond global de versements annuels pour les primes versées au titre des contrats d'assurance dépendance.

Votre commission vous suggérera également de créer une déduction fiscale pour les cotisations qui sont versées dans le cadre de contrats individuels d'assurance dépendance. Cet avantage serait ouvert non seulement aux personnes cherchant à se prémunir contre le risque de leur propre dépendance future, mais aussi aux enfants et petits-enfants qui souhaiteraient assurer leurs parents.

Suivant le même objectif, elle vous invitera enfin à instaurer une déductibilité de l'assiette des cotisations sociales, pour les contributions patronales destinées au financement de prestations dépendance.

*

* *

Votre commission vous propose donc d'adopter le présent projet de loi sous réserve des observations et des amendements qu'elle vous présente.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

TITRE PREMIER

-

MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE VEILLE ET D'ALERTE

Article premier

(art. L. 116-3 et L. 121-6-1 du code de l'action sociale et des familles)

**Mise en place d'un dispositif de veille et d'alerte
destiné à la protection des personnes âgées et handicapées**

Objet : Cet article vise à améliorer la prévention des situations exceptionnelles du type de celles de la crise de la canicule, en proposant de créer un plan départemental d'alerte et d'urgence et en confiant aux communes le recensement préventif des personnes âgées ou handicapées qui l'accepteront.

I - Le dispositif proposé

Le présent article du projet de loi s'attache à tirer les leçons de la crise de la canicule de l'été dernier en insérant, dans le code de l'action sociale et des familles, deux nouveaux articles tendant à mettre en place, à titre préventif, deux dispositifs complémentaires.

Le premier consiste à créer, dans chaque département, un plan d'urgence et de prévention. Le second confie aux communes la mission d'animer et de coordonner les démarches sur le plan local à partir d'un recensement des personnes âgées et handicapées qui accepteront d'être répertoriées, permettant d'entretenir avec elles un contact périodique.

Les dispositions proposées doivent permettre de répondre à certaines des défaillances relevées par la mission commune d'information du Sénat,

relative à la gestion de la canicule¹, et notamment les défauts d'anticipation face à ce type de crise, l'ignorance quasi totale dans notre pays du danger potentiel représenté par la chaleur, la lourdeur des cloisonnements administratifs et la coordination insuffisante des acteurs locaux et nationaux.

Le **paragraphe I** a pour objet de créer un nouvel article L. 116-3 au sein du code de l'action sociale et des familles, afin d'instituer un dispositif départemental d'alerte et d'urgence. Ce dispositif reprend l'une des propositions de la mission commune d'information du Sénat qui tendait précisément à voir renforcé le rôle coordonnateur du préfet sur le plan local. Si cette réponse paraît judicieuse, la formulation proposée par le Gouvernement mérite d'être explicitée sur les points suivants :

• **L'élaboration et la mise en œuvre du plan d'alerte et d'urgence**

Le projet de loi charge le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général d'arrêter conjointement ce plan d'alerte qui sera mis en œuvre sous la seule autorité du préfet.

Le plan d'alerte et d'urgence comprend un important volet canicule.

Le volet canicule du plan d'alerte et d'urgence

Le préfet de département devrait élaborer, mettre en œuvre, évaluer et tenir à jour un plan de gestion d'une canicule départementale (PGCD) définissant la stratégie départementale de préparation au risque de canicule et de lutte contre ses conséquences sanitaires, pour chacun des quatre niveaux d'alerte progressifs fixés au niveau national et fondés sur des données météorologiques :

- le niveau 1 correspond à une veille saisonnière le 1^{er} juin de chaque année ;
- le niveau 2 à l'alerte et la mobilisation des services publics locaux, principalement dans le domaine sanitaire et social ;
- le niveau 3 à l'intervention en cas de canicule avérée et la mise en œuvre des mesures visant à informer, protéger et secourir les personnes à risque ;
- le niveau 4 implique la réquisition des moyens de transports, des médias et de l'armée en cas d'épisode caniculaire se prolongeant sur une longue durée.

Ce plan doit constituer un dispositif de réponse cohérent des pouvoirs publics comprenant les mesures d'organisation interne des établissements et services médicaux et médico-sociaux, mais aussi des dispositifs de prévention visant les catégories de personnes les plus vulnérables. Quatre volets sont prévus : l'organisation des services publics, les personnes âgées et personnes handicapées, les établissements de santé et les professionnels de santé et, enfin, la population dans son ensemble.

¹ *Rapport n° 195 (2003-2004) sur la mission commune d'information « La France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise ».*

Il est prévu que ce plan soit préparé et défini dans chaque département, par le préfet en sa qualité de représentant de l'État, avec le concours des services de l'État et notamment de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales. Le préfet doit veiller à associer étroitement, dans le cadre de ses compétences, le président du conseil général et ses services. De même, le volet « établissements de santé et professionnels de santé » sera élaboré en lien avec le directeur de l'ARH et dans le cadre de ses compétences.

Source : Direction générale de l'action sociale

• La notion de risque exceptionnel

Le périmètre retenu pour définir la notion de « risques exceptionnels » semble ne se rapporter ici qu'aux risques climatiques essentiellement : canicule, grands froids, inondation, tempête, raz de marée... Toutefois, la rédaction de cet article, telle que proposée par le Gouvernement est susceptible de s'appliquer à d'autres hypothèses que les catastrophes climatiques, dans l'optique de développer une culture commune de l'urgence, de la prévention et de la gestion de crise reposant sur un mode d'organisation somme toute comparable quel que soit le risque encouru.

• Les actions prévues par le plan d'alerte et d'urgence

Le dispositif départemental d'alerte et d'urgence mobilise l'ensemble des moyens des champs sanitaire et social.

Déclenché par le préfet, en fonction de seuils d'alerte fixés sur le plan national et reposant sur des indicateurs météorologiques et sanitaires, le plan définit les modalités de communication, de coopération et de coordination des différentes institutions, il active et actionne les dispositifs de vigilance instaurés préalablement, à domicile ainsi que dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées :

- il établit et tient à jour l'annuaire des institutions, établissements, services et structures qui interviennent auprès des personnes âgées et des personnes handicapées. Il reprendra les informations du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale qui répertorie les établissements et services pour personnes âgées et personnes handicapées et qui sera complété par la mention des acteurs suivants : services municipaux et centres communaux d'action sociale (CCAS) , centres locaux d'information et de coordination (CLIC), réseaux gérontologiques, sites pour la vie autonome (SVA), caisses de sécurité sociale, hôpitaux, SAMU, services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), représentants des médecins libéraux, organismes intervenant à domicile, des pharmacies d'officine, des ambulanciers, des associations de bénévoles et caritatives et numéros d'appel d'urgence ;

- à domicile, il repose sur le recensement prospectif des personnes âgées et des personnes handicapées en situation d'isolement ;

- en établissement, il correspond à la mise en place de « plans bleus » qui fixent le mode général d'organisation de chaque institution, publique ou privée, associative ou commerciale, accueillant collectivement des personnes âgées. Le plan bleu définit le rôle et les responsabilités de l'équipe de direction (directeur/médecin coordonnateur), les procédures qui prévalent en cas de crise, les protocoles de rappel des personnels, la convention passée avec un établissement de santé, le niveau des équipements et les stocks nécessaires pour faire face à une crise de longue durée. La préparation des plans bleus doit être accompagnée de l'installation d'une pièce rafraîchie dans chaque établissement d'ici l'été 2004.

Le **paragraphe II** propose de créer un nouvel article L. 121-6-1 dans le code de l'action sociale et des familles prévoyant de confier aux communes la mission de procéder à un recensement, puis de constituer et d'entretenir un fichier des personnes âgées et handicapées potentiellement visées par ce plan et d'entretenir avec celles-ci des contacts périodiques. Ce travail préparatoire s'inscrit dans la mise en œuvre du plan d'alerte et d'urgence.

Ces actions préventives ont été confiées aux communes en raison de leur proximité qu'elles entretiennent avec la population et de l'efficacité du travail effectué par les centres communaux d'action sociale.

Le recensement des personnes n'interviendra nécessairement qu'avec leur consentement de façon à garantir le respect des libertés publiques. La version initiale du projet de loi prévoyait d'ailleurs, avant d'être modifiée par amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, que ce dispositif s'adresse aux seules personnes « *en ayant fait la demande* ».

Le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des modalités suivant lesquelles les informations figurant dans le fichier établi par les communes seront recueillies, transmises et utilisées, conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique aux fichiers et aux libertés.

II – Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a apporté six modifications à cet article.

- Le premier, déposé par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, tend, en plus des personnes âgées et des personnes handicapées, à élargir le dispositif du plan d'alerte et d'urgence aux « *personnes particulièrement vulnérables du fait de leur isolement* ».

- Le deuxième amendement, soutenu par la commission et le groupe socialiste, a pour objet de préciser que le plan d'alerte et d'urgence « *favorise le rapprochement des actions sanitaires et sociales* » de façon à remédier au trop grand cloisonnement constaté entre ces deux secteurs pendant la crise de la canicule.

- Le troisième, sur initiative du Gouvernement, vise à instituer un dispositif de recensement purement déclaratif, ne reposant sur aucun pouvoir d'appréciation subjective de la situation des personnes potentiellement concernées des maires, afin d'éviter le risque de recours contentieux à leur encontre.

- Le quatrième amendement, déposé par la commission, consiste à ouvrir à certains tiers la possibilité de demander le recensement pour autrui, tout en préservant pour les personnes concernées la possibilité de s'y opposer.

- De façon complémentaire, le cinquième amendement, déposé par le groupe communiste et républicain, précise que l'absence d'opposition clairement manifestée vaut le consentement des personnes concernées.

- Le dernier amendement, soutenu par la commission, fait expressément référence au respect de la loi « informatique et libertés » pour le recueil et la gestion d'informations.

III - La position de votre commission

Votre commission estime que les nouvelles dispositions introduites par cet article permettront d'améliorer la prévention des situations exceptionnelles du type de celles traversées durant l'été 2003 pendant la crise de la canicule.

Elle tient toutefois à faire observer que le risque zéro n'existe pas et qu'un recensement exhaustif des personnes fragiles est, en pratique, impossible à réaliser. En témoigne notamment l'expérience pionnière conduite à Marseille, montrant que le nombre de personnes fragiles, restées à l'écart des recensements et de tous les fichiers existants, pouvait être estimé à 25.000 personnes, ce qui, rapporté à une population totale de 890.000 habitants comprenant plus de 20 % de personnes âgées de plus de 60 ans, n'était pas négligeable¹.

En outre, votre commission considère que la priorité doit être accordée à la souplesse et au caractère opérationnel du dispositif envisagé, en

¹ Audition du professeur Jean-Louis San Marco pour la mission commune d'information « *La France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise* » (14 janvier 2004).

évitant la mise en place d'un mécanisme administratif supplémentaire à la valeur ajoutée incertaine. Elle vous proposera dans cette optique d'adopter trois amendements.

- Elle estime tout d'abord que l'ajout, voté à l'Assemblée nationale, des « *personnes particulièrement vulnérables* », dans le champ d'application du plan d'alerte et d'urgence, n'est pas justifié. Les populations visées ici, qui comprennent principalement les personnes sans domicile fixe, obéissent à une problématique spécifique. Votre commission vous proposera donc un **amendement** de suppression de cette disposition nouvelle.

- Votre commission constate également que la rédaction proposée pour cet article semble sur certains points allusive et souhaite que le débat en séance publique permettra de l'éclairer utilement.

Dans ce même souci, elle vous proposera, par un premier **amendement**, de reformuler de façon plus précise les conditions dans lesquelles une personne âgée ou handicapée est amenée à exprimer son consentement pour être recensée par les communes. Elle estime, en effet, nécessaire que ce consentement soit précisé par écrit et que soient mentionnés, à côté des tiers, les mandataires des personnes placées sous tutelle ou curatelle.

- Elle s'est également interrogée sur la nature du contact périodique avec les personnes ayant demandé ou consenti à se faire recenser, et considère que ce point mérite un examen très attentif. Si l'on en croit la Direction générale de l'action sociale (DGAS), il s'agit d'un contact permanent et non pas limité aux périodes de crises : « *Ce contact périodique est destiné à la mise à jour et à l'actualisation du fichier des personnes recensées, mis en place par les communes. Il permet également de s'assurer, à intervalle régulier, que les personnes isolées à leur domicile bénéficient d'une prise en charge adéquate diligentée par le biais des institutions et organismes référents ou font l'objet d'un signalement auprès des organismes ad hoc : services d'aide à domicile, services de soins infirmiers à domicile, CLIC, sites pour la vie autonome, équipes médico-sociales, CCAS...* ».

Dans ces conditions, votre commission considère que cette obligation dépasse les moyens humains et matériels de nombreuses communes, notamment pour les plus petites. Elle proposera donc un **amendement** de suppression de cette référence à des « contacts périodiques », pour ne pas adopter un dispositif dont on pressent qu'il ne pourra être appliqué en pratique.

Enfin, votre commission a pris acte qu'il n'était pas envisagé de compensation financière de l'État aux collectivités territoriales au titre des dispositions nouvelles introduites au présent article. S'il est vrai que le plan d'alerte et d'urgence ne correspond pas à une extension de charge significative

pour le département, il n'en va pas de même pour le recensement des personnes âgées et handicapées, *a fortiori* s'il devait s'accompagner d'une obligation de contacts périodiques. Votre commission considère que les opérations de recensement constituent bien un accroissement de compétences, au demeurant important sur les plans administratif, financier et humain, pour les communes. Cette observation justifiera la présentation ultérieure, par amendement, d'une disposition additionnelle tendant à préciser les modalités de compensation applicables, conformément à l'article 72-2 de la Constitution.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

TITRE II
-
DISPOSITIONS RELATIVES
À LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

Article 2

*(art. L. 212-16, L. 212-17, L. 212-4-2, L. 212-8, L. 212-9
et L. 212-15-3 du code du travail)*

Création d'une journée dite « de solidarité »

Objet : Cet article insère dans le code du travail les dispositions relatives à la journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées.

I - Le dispositif proposé

Innovation juridique principale du projet de loi, **la création d'une journée de solidarité pour la dépendance constitue le moyen de financer l'extension du champ de la protection sociale sans alourdir les prélèvements obligatoires.** Les produits collectés dans le cadre de cette journée sont versés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie que le titre III du présent projet propose d'instaurer.

Les dispositions du 1^o inscrivent, dans le code du travail, une nouvelle section composée d'un article unique – l'article L. 212-16 – qui décrit les principes et les modalités de cette journée.

Le premier alinéa de cet article répartit les contributions : en contrepartie d'une journée supplémentaire de travail par les salariés, l'employeur acquittera une cotisation de 0,3 % assise sur la masse salariale selon des modalités précisées à l'article 8 du présent projet de loi.

L'équilibre économique de cette disposition tient à ce que cette journée ne donne en principe pas lieu pour l'employeur au versement d'une rémunération supplémentaire. En effet, la plupart des salariés mensualisés, qui bénéficient généralement du paiement du jour chômé auquel s'appliquera la journée de solidarité, ne subiront pas de diminution de leur

rémunération. Cette journée ne revêt donc pas, contrairement à ce que certains ont affirmé, le caractère d'une corvée ou d'une taxation en nature, sauf peut-être dans le cas des salariés non mensualisés.

Le deuxième alinéa de l'article L. 212-16 fixe par principe cette journée de solidarité au lundi de Pentecôte, mais il est proposé également, par le troisième alinéa, que les partenaires sociaux puissent choisir un autre jour au moyen d'une convention ou d'un accord collectif.

Cet accord – ou cette convention – pourra ainsi prévoir d'affecter à la journée de solidarité soit un autre jour précédemment chômé, hormis le 1^{er} mai qui l'est obligatoirement en vertu de la loi, soit un jour de réduction du temps de travail, soit « *toute autre modalité* » permettant le travail d'un jour précédemment non travaillé.

Les règles régissant les conditions dans lesquelles cette journée ne donne pas lieu à rémunération supplémentaire sont précisées par le quatrième alinéa. Cette absence de rémunération est normalement fixée pour une durée de sept heures, avec les nuances suivantes :

- soit la journée concernée n'était jusqu'alors ni travaillée, ni rémunérée. Dans ce cas, seules d'éventuelles heures de travail excédant les sept premières donnent lieu à rémunération. Il s'agit notamment des salariés non mensualisés ;

- soit la journée était précédemment chômée mais rémunérée. Dans cette hypothèse, majoritaire, le fait de travailler ne donnera pas lieu à **rémunération supplémentaire** dans la limite des sept premières heures. Au-delà, la rémunération supplémentaire est prévue.

Le cinquième alinéa autorise le chef d'entreprise à fixer la date de la journée de solidarité « par défaut ». Cette éventualité se produit lorsque aucun accord n'a pu aboutir et dans l'hypothèse où le lundi de Pentecôte est déjà travaillé dans l'entreprise. Cette décision n'intervient toutefois qu'après consultation des représentants du personnel.

Le sixième alinéa prévoit le régime applicable aux salariés à temps partiel, pour lesquels la durée de la journée de solidarité est proratisée en fonction de leur durée de travail. Ainsi, un salarié travaillant à mi-temps effectuera une moitié de journée de solidarité.

Le septième alinéa précise le statut des heures de travail effectuées dans le cadre de la journée de solidarité. Celles-ci ne s'imputent ni sur le contingent annuel d'heures supplémentaires, ni sur les heures complémentaires prévues par le contrat de travail. Elles ne sont pas davantage prises en compte pour le calcul du temps de repos compensateur accordé.

Les deux derniers alinéas du projet d'article L. 212-16 précisent :

- **que les contrats de travail ne sont pas remis en cause du fait des dispositions du projet de loi.** Une précision identique avait été prévue par l'article 30 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, afin d'appliquer la réduction du temps de travail aux salariés sans renégociation des contrats. Il s'agit ici d'une précision tendant à sécuriser le dispositif : la journée de solidarité est pleinement applicable aux parties sans que celles-ci aient à renégocier d'autres aspects des contrats qui les lient ;

- **que les dispositions qu'ils prévoient sont aussi applicables en Alsace-Moselle,** alors que les jours fériés prévus par le code professionnel y sont, sauf exception, obligatoirement chômés.

Le **paragraphe II supprime le lundi de Pentecôte de la liste des jours fériés.** Cette disposition, qui apparaît comme le corollaire de la fixation de principe à cette date de la journée de solidarité, pourrait poser certaines difficultés dans les cas où une autre journée était retenue : en effet, si le lundi de Pentecôte est retiré des jours fériés sans pour autant constituer une journée de solidarité, son chômage pourrait ne plus donner lieu à rémunération, dans l'hypothèse où une convention collective ne la prévoirait pas expressément.

Les **paragraphes III et IV** tirent les conséquences de l'instauration de cette journée en majorant les durées légales horaires et journalières de travail respectivement de sept heures et d'une journée.

II – Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale

En dehors de quelques précisions rédactionnelles, l'Assemblée nationale a adopté au présent article une série de modifications qui, sans porter atteinte à l'économie générale du dispositif, lui apporte quatre correctifs.

• Faire du lundi de Pentecôte la journée de solidarité par défaut.

Le dispositif souhaité par le Gouvernement impliquait – dans une optique pédagogique – l'identification d'une journée de solidarité à la suppression d'un jour férié.

La formule initiale du projet fixait donc cette date au lundi de Pentecôte mais elle ouvrait aux partenaires sociaux, eu égard aux impératifs économiques des entreprises, la faculté d'opter pour une date alternative. Cette faculté pouvait être mise en œuvre par un accord de branche ou d'entreprise ; on considérera, par extension, que cette négociation peut se tenir à l'échelon de l'établissement.

A l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a souhaité faire prévaloir un impératif de souplesse en inversant la logique initiale : **désormais, le lundi de Pentecôte n'est déclaré journée de solidarité qu'en cas d'échec des partenaires sociaux à fixer une autre date.**

En conséquence, elle a supprimé la référence prévue par le deuxième alinéa de l'article L. 212-16 au lundi de Pentecôte, cette mention n'étant réintégrée qu'à titre supplétif, après la disposition prévoyant que la fixation du jour résulte d'un accord intervenant entre les partenaires sociaux.

Bonnet blanc ou blanc bonnet ? Non. L'approche n'est pas la même car ce changement de posture affiche désormais le souhait de concilier franchement la démarche pédagogique de la mesure (financer la solidarité en travaillant davantage) et son effet utile (prévoir une mesure efficace dans une économie de marché décentralisée).

• Distinguer le cas des salariés mensualisés et celui des salariés non mensualisés

Une des difficultés de l'institution d'une journée de solidarité tient à la grande diversité de situation des salariés français.

Or si le premier alinéa de l'article L. 212-16 pose comme principe que la journée de solidarité prend la forme « *d'une journée supplémentaire de travail non rémunérée* », il est apparu au Gouvernement qu'elle s'appliquerait différemment aux salariés mensualisés et non mensualisés. En effet, les premiers bénéficient de la rémunération des jours fériés chômés, mais pas les seconds. En conséquence, l'application stricte des dispositions du projet de loi aurait conduit à les faire travailler davantage sans leur octroyer de rémunération correspondante.

Or, l'institution d'une journée de solidarité ne doit pas se traduire par l'absence de toute rémunération - ce qui constituerait alors une « corvée » - mais par l'absence de rémunération **supplémentaire**.

Dès lors, l'Assemblée nationale a précisé, à l'initiative du Gouvernement, que cette journée de solidarité ne donne pas lieu à rémunération « *lorsque le salarié est rémunéré en application de la loi n° 78-49 du 19 janvier 1978 relative à la mensualisation* ».

Cette nouvelle rédaction laisse entendre, *a contrario*, que les salariés non mensualisés sont, en revanche, rémunérés pour cette journée supplémentaire de travail et que, en l'absence de modifications apportées à l'article 8 qui fixent les règles d'assujettissement à la « *contribution de solidarité* », leurs employeurs sont contraints d'acquitter deux fois la rémunération correspondante : la première sous forme de salaire, la seconde sous forme d'une taxe. Cette interprétation, qui est celle de votre commission,

est à balancer du fait de l'absence de modification du premier alinéa de l'article L. 212-16, qui dispose toujours, par principe, que la journée « prend la forme d'une journée supplémentaire de travail non rémunéré ».

• Adapter la fixation de la date de la journée de solidarité au cas des salariés travaillant à temps partiel

Le dispositif initial du projet de loi prévoit l'assujettissement des salariés à temps partiel à l'obligation générale de solidarité mais ne précise pas les conditions dans lesquelles est fixée la date de leur journée.

Prévoir systématiquement une date identique à celle retenue pour l'ensemble du personnel de l'entreprise ne constituait pas une solution satisfaisante, ne serait-ce que parce que celle-ci pouvait être fixée un jour où, habituellement, le salarié ne travaille pas et qu'il consacre à la garde ses enfants, à la poursuite d'études ou à un emploi dans une autre entreprise.

Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle proposé d'établir une procédure particulière de détermination de la journée de solidarité pour ces salariés : dans le cas où la journée choisie pour l'ensemble de l'entreprise est fixée un jour où le salarié ne travaille ordinairement pas **et** que travailler ce jour-là n'est pas compatible avec ses obligations familiales, le suivi d'un enseignement ou la poursuite d'une autre activité professionnelle, alors le chef d'entreprise déterminera, après avis des représentants du personnel, une autre date pour l'exécution de cette journée.

• Fixer des règles évitant qu'un salarié ne se trouve contraint d'effectuer deux journées de solidarité dans l'année

A l'évidence, l'institution d'une journée annuelle de solidarité, dont la date sera fixée de manière décentralisée, suscitera le cas où certains salariés se trouveront amenés à effectuer une deuxième contribution au cours de la même année parce qu'ils ont changé d'employeur.

Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle prévue que ces salariés pourront choisir soit de refuser d'effectuer la seconde journée, soit de l'effectuer. Dans cette dernière hypothèse, ladite journée donnera lieu au paiement d'un salaire et à l'imputation des heures sur le contingent annuel d'heures supplémentaires.

III - La position de votre commission

Outre les considérations générales précédemment exposées, votre commission se propose de formuler trois observations et une préoccupation à l'occasion de l'examen de cet article pour :

- **Trouver un équilibre dans les assouplissements**

Le lundi de Pentecôte, férié depuis la loi du 8 mars 1886 à la demande du secteur bancaire, est l'occasion de nombreuses activités publiques ou privées : fériá, manifestations religieuses ou d'éducation populaire. Il serait regrettable qu'une disposition trop rigide conduise à leur disparition et votre commission souhaite que, suivant les secteurs d'activité, une date adéquate puisse être trouvée.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale ne modifient pas fondamentalement l'économie du dispositif sur ce point. Choisir le lundi de Pentecôte par défaut traduit à l'évidence un souci de souplesse bienvenu mais n'offre pas d'options supplémentaires aux partenaires sociaux.

Pour autant, il serait hautement préjudiciable qu'une autre voie soit envisagée par le biais d'une disposition, prévue par le texte initial, et dont la rédaction demeure obscure : celle qui dispose que l'accord pourra prévoir que la journée de solidarité sera effectuée par « *toute autre modalité* ». Sur son fondement, des propositions ont été formulées à l'Assemblée nationale pour autoriser les partenaires sociaux à prévoir, par accord, que la journée puisse être exécutée **de manière fractionnée**, sous forme d'heures.

Une telle faculté aurait abouti à retirer toute portée symbolique à la journée de solidarité : les salariés l'exécutant par tranches horaires n'avaient plus véritablement conscience que le temps travaillé est uniquement consacré au financement de la dépendance.

Cette disposition doit dès lors être entendue dans son sens strict comme « toute autre modalité » permettant d'exécuter une journée dans son entier et en une seule fois. Cette interprétation restrictive exclut également que l'équivalent de sept heures puisse être déduit du compte épargne temps du salarié en guise d'acquittement de son obligation.

- **Tenir compte du statut des travailleurs mineurs**

Les dispositions initiales du projet de loi supprimaient la mention faite au lundi de Pentecôte dans la liste des jours fériés. Or, cette suppression permettait d'assujettir à la journée de solidarité les plus jeunes des salariés et les apprentis, puisque l'article L. 222-2 du code du travail dispose que « *les jeunes travailleurs et les apprentis âgés de moins de dix-huit ans ne peuvent être employés les jours de fête reconnus par la loi* ».

En rétablissant le caractère férié du lundi de Pentecôte, l'Assemblée nationale a-t-elle souhaité les exonérer *ipso facto* de l'exécution de cette journée ? La réponse à cette question dépendra des choix qui seront faits dans les entreprises. En toute hypothèse, les jeunes travailleurs pourront effectuer cette journée de solidarité lorsqu'un accord collectif fixera sa date à un jour non férié.

- **Organiser l'articulation de la journée de solidarité et du droit de grève**

Votre commission s'est interrogée sur l'éventualité d'une action de grève conduite le jour de la journée de solidarité. Cette journée ne donnant pas lieu à rémunération supplémentaire, l'employeur serait-il fondé à procéder à une retenue sur salaire en cas d'inexécution par le salarié de ses obligations professionnelles ? Dans la négative, la grève pourrait permettre de faire obstacle au dispositif.

En l'état, elle conclut par la négative pour deux raisons. La première tient au fait que seule est légale et protégée une grève fondée sur des revendications professionnelles qui n'aboutit pas à l'autosatisfaction des revendications des grévistes. Si la contestation est fondée sur le principe même de la journée ou sur l'absence de rémunération qu'elle entraîne, le fait par le salarié de faire grève ce jour-là aboutit *de facto* à l'autosatisfaction de sa revendication. Il faudra donc que cette grève soit fondée sur un autre motif.

Le second motif se fonde sur la règle suivant laquelle la retenue des heures non travaillées est calculée sur une base horaire rapportée au nombre d'heures effectuées dans le mois considéré. La mensualisation des salaires empêche toute analogie entre la journée elle-même et la retenue qui serait pratiquée si elle faisait l'objet d'une grève.

- **Améliorer le régime applicable aux salariés à temps partiel**

Votre commission vous propose d'adapter et de simplifier la procédure prévue pour la fixation de la journée de solidarité des salariés à temps partiel. Si la journée fixée dans le cadre de l'entreprise n'est pas compatible avec la situation particulière du salarié, il lui semble opportun que l'employeur détermine un autre jour après consultation du salarié lui-même, plutôt qu'après l'avis des représentants du personnel.

Votre commission vous propose d'adopter cet amendement et l'article ainsi modifié.

Article 3
(art. L. 713-14, L. 713-15 et L. 713-19 du code rural)
Application de la journée de solidarité au secteur agricole

Objet : Cet article précise les conditions d'application de la journée de solidarité dans le secteur agricole.

I - Le dispositif proposé

Adopté sans modification par l'Assemblée nationale, le présent article insère au sein du code rural la mention de l'article L. 212-16 du code du travail, afin d'étendre l'application de la journée de solidarité aux salariés relevant de ce code (1°).

Il porte en conséquence à 1.607 heures la durée légale annuelle du travail prévue par le code rural (2°).

II - La position de votre commission

Si votre commission trouve parfaitement justifiée l'application du dispositif de solidarité au secteur agricole, elle s'interroge sur les raisons qui pourraient s'opposer à une extension similaire aux salariés relevant du code du travail maritime, ainsi qu'aux salariés des territoires d'outre-mer.

Sous cette réserve, votre commission vous propose d'apporter à cet article une amélioration rédactionnelle, puis de l'adopter ainsi amendé.

Article 4
**Adaptation des stipulations conventionnelles relatives
au lundi de Pentecôte**

Objet : Cet article précise la valeur juridique future des stipulations conventionnelles relatives au lundi de Pentecôte

I - Le dispositif proposé

Les dispositions proposées par cet article s'inscrivent dans la continuité de celles prévues à l'article 2. **Son objet est de rendre nulles, à l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions figurant actuellement dans des accords collectifs et prévoyant le chômage et la rémunération du lundi de Pentecôte.**

En effet, si ces dispositions conservaient leur valeur juridique, elles pourraient s'opposer à l'institution d'une journée de solidarité, en stipulant que le lundi de Pentecôte demeure chômé et rémunéré.

Le dispositif prévoit toutefois l'exception retenue par l'article L. 212-16 du code du travail lui-même, pour le cas où, par un accord collectif, les partenaires sociaux fixeraient la journée de solidarité à une autre date que le lundi de Pentecôte.

II - Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale

Dans la logique de la position adoptée à ce sujet, l'Assemblée nationale a procédé à la réécriture de cet article afin que **la nullité des accords collectifs prévoyant le chômage du lundi Pentecôte n'intervienne qu'à défaut de la fixation d'une date alternative** par les partenaires sociaux dans le cadre d'une nouvelle convention.

Son rapporteur observait ainsi que *« l'objectif de cet article est double : il est d'abord de permettre que le lundi de Pentecôte puisse être travaillé et ne donne pas lieu à rémunération supplémentaire, y compris en l'absence de renégociation des clauses conventionnelles contraires ; il est ensuite d'éviter que les nouveaux accords conclus sur le fondement de l'article L. 212-16 ne tournent pas la loi en prévoyant le statu quo s'agissant du lundi de Pentecôte sans prévoir de jour de substitution pour la journée de solidarité. **La journée de solidarité doit en tout état de cause être prévue.** Cet article permet donc la mise en œuvre, nonobstant les dispositions conventionnelles contraires, de la journée de solidarité dans des conditions garantissant qu'une journée de travail supplémentaire sera réalisée et **que les entreprises seront ainsi en mesure de s'acquitter de leur contribution destinée au financement des actions en faveur des personnes en perte d'autonomie** ».*

III - La position de votre commission

Souscrivant en tout point à cette analyse, votre commission s'interroge néanmoins sur la portée d'un article qui pourrait priver les entreprises de la faculté qui leur est offerte de dispenser leurs salariés d'accomplir, le cas échéant, la journée de solidarité.

En l'état, on ne peut présumer des résultats des négociations qui seront menées dans les différents secteurs, ni sous-estimer les obstacles s'opposant à leur réussite. Des discussions interviendront probablement dans le cadre de négociations plus globales et il est vraisemblable que certaines entreprises trouveront intérêt, moyennant contrepartie, à conclure une telle dispense.

Bien que contraire à l'objectif pédagogique assigné à la journée de solidarité, cette hypothèse n'aurait en revanche pas pour effet d'exonérer lesdites entreprises du paiement de la contribution afférente prévue par l'article 8. En effet, ses dispositions ne subordonnent pas le versement de la taxe à la réalisation **effective** d'une journée de solidarité.

Par ailleurs, votre commission estime utile de mieux préciser la portée de cet article.

En effet, il convient de préciser que les stipulations des conventions et accords collectifs prévoyant le chômage du lundi de Pentecôte ne sont pas rendues de « *nul effet* » mais simplement « *inopposables* », dans l'hypothèse où les partenaires sociaux parviendraient ultérieurement à fixer la journée de solidarité à une autre date que le lundi de Pentecôte.

En outre, il est également nécessaire de **prévoir des dispositions similaires dans le cas où une convention ou un accord collectif prévoirait le travail d'une journée** en application d'une disposition conventionnelle antérieure.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 5

Adaptation des stipulations conventionnelles et des clauses contractuelles à la modification de la durée du travail liée à la création de la journée de solidarité

Objet : Cet article majore les durées conventionnelles et contractuelles relatives à la durée légale annuelle de travail.

I - Le dispositif proposé

Comme l'article précédent, le présent article vise à adapter les stipulations conventionnelles ou contractuelles régissant la durée du travail dans les entreprises.

Ainsi le **paragraphe I** prévoit la majoration de sept heures par an :

- des durées maximales de travail en cas de recours à la modulation (articles L. 212-8 du code du travail et L. 713-14 du code rural) ;

- des durées maximales au-delà desquelles les heures effectuées relèvent du contingent d'heures supplémentaires (article L. 212-9 du code du travail) ;

- les durées maximales de la durée de travail des cadres régis par une convention de forfaits en heures (article L. 212-15-3, II du code du travail).

Il prévoit en outre **une majoration d'un jour du nombre maximal de journées de travail effectuées par les cadres régis par une convention de forfait annuel en jours.**

Le **paragraphe II** prévoit une majoration de la durée annuelle du travail, si celle-ci relève de dispositions conventionnelles ou contractuelles pour les salariés affiliés à un régime de temps partiel annualisé. Cette majoration est proportionnelle à ladite durée contractuelle.

II - Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** précisant que la modification apportée par cet article aux stipulations susmentionnées ne s'applique qu'à celles figurant dans des conventions, accords ou contrats antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette nouvelle rédaction

tient compte du fait que les dispositions conventionnelles et contractuelles relatives à la durée du travail qui seraient postérieures à cette entrée en vigueur intégreront l'augmentation de la durée du travail qu'implique la mise en place de la journée de solidarité.

III - La position de votre commission

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 6

Application de la journée de solidarité dans les fonctions publiques

Objet : Cet article précise les modalités d'application de la journée de solidarité dans les trois fonctions publiques.

I - Le dispositif proposé

Le présent article prévoit les conditions d'application de la journée de solidarité aux trois fonctions publiques : fonction publique de l'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière ainsi que, par extension, les conditions dans lesquelles les professionnels de santé travaillant dans les établissements publics y sont également soumis.

Par un simple renvoi à l'article L. 212-16 du code du travail et sans dérogation possible, la journée de solidarité est fixée au lundi de Pentecôte dans l'ensemble du secteur public.

II - Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement offrant une plus grande latitude d'action aux gestionnaires publics.

Cette nouvelle rédaction donne le pouvoir de fixation de la journée de solidarité au directeur de la structure ou à l'élu de la collectivité concernée. Ainsi, dans la fonction publique territoriale, cette journée sera choisie par une délibération de l'organe exécutif, par les

directeurs des établissements de santé dans la fonction publique hospitalière et par un arrêté du ministre compétent dans la fonction publique d'État.

La date retenue aura fait l'objet d'une consultation pour avis des comités techniques paritaires concernés. Ce n'est qu'en cas de carence de l'autorité compétente, lorsque celle-ci n'aura pas déterminé la date de la journée de solidarité avant le 31 décembre de l'année précédente, que le choix se portera automatiquement sur le lundi de Pentecôte.

La commission des Affaires culturelles, familiales et sociales avait initialement prévu une disposition dérogatoire pour l'éducation nationale, proposant que la journée de solidarité puisse être effectuée de manière fractionnée, à concurrence de sept heures réparties sur l'année scolaire. Ces heures auraient ainsi pu consister en des séances d'éducation civique ou des actions de soutien scolaire.

Toutefois, l'Assemblée nationale a préféré retenir une rédaction d'origine gouvernementale, prévoyant que, dans les écoles et établissements de l'éducation nationale, la journée de solidarité est arrêtée par les recteurs après avis du CTP académique.

III - La position de votre commission

La philosophie ayant inspiré la création d'une journée solidarité pour financer l'autonomie des personnes âgées et handicapées commande à l'évidence que le secteur public, malgré ses spécificités, soit assujéti à la mesure. En outre, son exonération aurait réduit l'assiette du prélèvement dans de telles proportions que la ressource finalement disponible se serait révélée insuffisante pour financer l'intégralité du plan.

Même si les modalités de négociations avec les organisations représentatives du personnel dans la fonction publique excluent la mise en œuvre d'un dispositif comparable à celui ouvert dans le secteur privé, votre commission estime qu'un assouplissement minimal du texte initial était nécessaire.

En effet, **le succès de la journée de solidarité reste subordonné à son effet utile** : sa vertu pourrait être attaquée, sa crédibilité contestée, voire son apport mis en doute si elle aboutissait à maintenir des agents publics sur leur lieu de travail sans que leur présence réponde à une véritable demande. Aussi, afin d'intégrer cette journée dans le projet des établissements et des collectivités concernées, l'Assemblée nationale a opportunément prévu qu'il revienne à l'autorité en charge de la gestion de ces personnels de fixer la date de ladite journée.

Finalement, le dispositif proposé pourrait se révéler avantageux pour l'organisation du service public. En cas d'échec de la négociation dans le secteur privé, la journée est fixée au lundi de Pentecôte. Dans le secteur public, il appartient à l'autorité compétente de décider de ce jour dans les délais fixés par la loi sans que ce choix soit subordonné à la conclusion d'un accord contractuel. **A cet égard, les dispositions désormais prévues pour la fonction publique ne sont-elles pas plus souples que pour le secteur privé ?**

Votre commission formulera enfin deux remarques relatives à l'éducation nationale, à l'appui des **deux amendements** qu'elle présente à cet article.

La rédaction adoptée en l'espèce par l'Assemblée nationale ne fait pas référence aux établissements et écoles relevant d'autres ministères que l'éducation nationale, qu'il s'agisse de l'agriculture, de la santé, de l'industrie, de la défense, etc.). Sans doute, leurs spécificités justifient que la journée solidarité les concernant soit fixée directement par les ministres de tutelle.

Votre commission s'interroge, en outre, sur la pertinence qu'il y aurait à organiser la tenue d'enseignements durant la journée de solidarité. D'une part, la présence des élèves entraîne des coûts significatifs en matière de transport scolaire pour les départements ou de cantines, qu'il importe de limiter. D'autre part, si les résultats de la négociation collective font que le lundi Pentecôte demeure chômé pour la majorité des salariés, il serait préférable que les enfants continuent de bénéficier d'un congé en même temps que leurs parents. Elle vous propose donc d'ajouter la journée de solidarité aux jours de travail du personnel enseignant se déroulant en dehors de la présence des élèves.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

TITRE III
-
**CRÉATION DE LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ
POUR L'AUTONOMIE**

Article 7 A (nouveau)
**Rapport au Parlement sur l'évaluation
de l'allocation personnalisée d'autonomie**

Objet : Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation quantitative et qualitative de l'APA avant le 1^{er} juillet 2004.

I - Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale

Adopté à l'initiative du groupe socialiste, cet article additionnel prévoit la remise au Parlement, au plus tard le 1^{er} juillet 2004, d'un rapport d'évaluation sur l'allocation personnalisée d'autonomie.

II – La position de votre commission

Votre commission rappelle que l'article 15 de la loi du 20 juillet 2001 relative à la présente charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie prévoyait déjà la remise d'un rapport analogue avant le 30 juin 2003. Or, ce rapport n'ayant pas été déposé, la proposition formulée par l'Assemblée nationale a pour mérite de rappeler le Gouvernement à cette obligation.

Considérant toutefois l'état du calendrier législatif, et pour laisser au Gouvernement, le délai supplémentaire permettant de compléter ce rapport, **votre commission propose de repousser au 31 octobre 2004 la date de sa remise au Parlement.**

Elle vous demande d'adopter cet article, ainsi amendé.

Article 7

Création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Objet : Cet article prévoit la création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie destinée à contribuer au financement de la prise en charge de la dépendance.

I - Le dispositif proposé

La création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, prévue par le présent article, constitue le deuxième apport essentiel du projet de loi.

Cette Caisse, qui prend la forme d'un établissement public de caractère administratif, a pour mission unique de contribuer au financement des prestations et dispositifs permettant la prise en charge de la dépendance des personnes âgées et handicapées.

Son objet est singulièrement restreint à cette définition. Tout juste est-il précisé que les bénéficiaires potentiels doivent être traités avec équité sur l'ensemble du territoire. Répondant à une crainte formulée tant par les associations représentatives des personnes âgées ou handicapées que par les partenaires sociaux, cette précision garantit néanmoins que les actions prévues dans le cadre du plan pour l'autonomie, si elles devaient être gérées de manière décentralisée, n'engendreront pas d'inégalités géographiques.

Les missions de cette Caisse incluent également le financement des prestations nationales versées à ces personnes : prestations de compensation pour les personnes handicapées, allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées. Dans ce dernier cas, la Caisse est appelée à se substituer à l'actuel fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA). Elle devra en outre prendre en charge une fraction du coût de la médicalisation des services délivrés à ces personnes aujourd'hui assurées dans le cadre des budgets médico-sociaux de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Ses missions prévoient enfin, ainsi qu'il incombait déjà au FFAPA, qu'elle participe au financement d'actions de modernisation de l'aide à domicile et de formation des personnels soignants et d'accompagnement.

II – Les modifications adoptées à l’Assemblée nationale

L’Assemblée nationale a radicalement remanié le dispositif minimal figurant dans le projet initial. A l’issue de son examen, les dispositions prévues par l’article 7 ont été disjointes entre celles précisant les missions de la Caisse, qui figurent seules à l’article 7 désormais, celle relatives à son statut juridique qui se trouvent pour l’essentiel reprises dans un article 7 *bis* et celles détaillant ses organes de gestion regroupées en un article 7 *ter*.

III - La position de votre commission

Votre commission observe que, dans sa rédaction adoptée par l’Assemblée nationale, le présent article laisse entendre qu’il revient à la Caisse de financer la totalité du coût de la prestation de compensation personnalisée instituée au bénéfice des personnes handicapées.

Sans présumer de la charge future que représentera cette prestation nouvelle, **elle souligne que les fonds rendus disponibles par la création de la journée de solidarité et affectés au financement d’actions en faveur de ces personnes sont limitatifs**. Ce rappel est d’autant plus nécessaire que le législateur ne dote pas la Caisse de la faculté de recourir à l’emprunt. Il convient donc de préciser, par voie **d’amendement**, qu’elle ne pourra **contribuer** au financement de cette prestation que dans la limite des fonds disponibles à cet effet.

Votre commission vous propose d’adopter cet article ainsi amendé.

Article 7 bis (nouveau)

**Statut de la Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie
des personnes âgées et handicapées**

Objet : Cet article précise le statut juridique de la CNSA.

I – Le dispositif adopté à l’Assemblée nationale

Cet article additionnel introduit par l’Assemblée nationale reprend certaines dispositions initialement contenues dans l’article 7. Il précise le statut d’établissement public reconnu, accordé à la CNSA et à ses attributs. La Caisse est dotée de la personnalité juridique, de l’autonomie financière et peut

employer des salariés de droit privé. Ce texte précise également la nature des contrôles auxquels elle est soumise et qui sont exercés par les autorités de l'État, corps de contrôle et juridictions.

II – La position de votre commission

Votre commission rappelle à cet égard que cette Caisse s'inscrit dans le champ qui était celui du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie et qui a pour particularité de se trouver hors des prérogatives de contrôle du Parlement.

Pour cette raison, la gestion de la Caisse ne pouvait donner lieu ni au contrôle des rapporteurs spéciaux des commissions des finances – puisque ses ressources ne proviennent pas du budget général – ni à celui des rapporteurs des lois de financement des commissions des Affaires sociales - ces activités ne relevant pas strictement de la sécurité sociale.

Maintes fois déplorée par votre commission, cette difficulté doit désormais être résolue. En effet, le « champ hybride » de la prise en charge de l'autonomie étant désormais élargi aux personnes handicapées, les ressources qui lui sont affectées vont plus que doubler. Le Parlement ne doit pas être écarté plus longtemps du contrôle légitime qu'il doit exercer sur le bon usage des fonds publics que la Caisse distribue.

Aussi, votre commission proposera-t-elle, par voie **d'amendement**, de préciser que la CNSA sera soumise à un **contrôle parlementaire effectué dans les mêmes conditions que celui prévu pour les organismes de sécurité sociale** par l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale.

Ce contrôle est effectué, le cas échéant, sur pièces et sur place, par les rapporteurs des lois de financement de la sécurité sociale, sous réserve des dispositions relatives à la défense nationale ou au secret médical.

Sous le bénéfice de ces informations, elle vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 7 ter (nouveau)
**Organes et missions de la Caisse nationale de solidarité
pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées**

Objet : Cet article précise quels sont les organes de gestion et les missions de la CNSA.

I - Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale

Cet article additionnel introduit par l'Assemblée nationale propose de préciser la nature et la composition des organes de la Caisse nationale de solidarité.

Le **paragraphe I** prévoit, qu'à compter du 1^{er} juillet 2005, la Caisse sera dotée d'une triple structure : un conseil d'administration, un conseil de surveillance et un conseil scientifique.

La présence dyarchique d'un conseil d'administration et d'un conseil de surveillance demeure classique, même pour une Caisse d'une nature encore indéterminée. **Le rôle du directeur général n'est toutefois pas évoqué.**

Il est ici proposé de leur adjoindre un conseil scientifique, dont les missions pourraient être voisines des conseils placés auprès de certains établissements publics à vocation scientifique ou médicale. La nature des missions de la Caisse, telles qu'elles pourraient résulter d'un prochain projet de loi qui mettrait en œuvre les conclusions du rapport d'étape remis par MM. Raoul Briet et Pierre Jamet, justifierait bien évidemment la présence d'un tel conseil.

Le **paragraphe II** impose la présence de parlementaires, de représentants des conseils généraux, de représentants des organismes de sécurité sociale ou d'associations œuvrant en faveur des personnes âgées et handicapées au sein d'au moins une de ses structures de gestion.

Le **paragraphe III** renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des modalités de fonctionnement, de la composition et des compétences de chacune de ses structures.

II - La position de votre commission

Comme elle l'a fait précédemment, votre commission réitère ses réserves quant à l'effectivité des dispositions prévues pour la Caisse par le présent projet de loi.

Elle partage néanmoins le souci que soient affichées certaines aspirations souhaitées pour la Caisse, et notamment qu'y soient représentées les associations œuvrant au bénéfice des personnes âgées et handicapées. Elle s'interroge toutefois sur la portée de cette rédaction qui pourrait conduire à exclure tantôt les uns, tantôt les autres d'une présence pourtant justifiée au sein de l'une des différentes structures : ainsi, il n'est pas impossible que la meilleure place des parlementaires se trouve au sein du conseil de surveillance, mais que les représentants des associations aient intérêt à siéger au conseil d'administration.

Aussi, pour ne préempter en aucune manière des choix qui seront arrêtés dans le cadre d'un prochain projet de loi, votre commission proposera un **amendement** disposant plus largement que l'ensemble des partenaires énumérés sera associé à la gestion de la CNSA.

Sous le bénéfice de ces observations, elle vous propose adopter cet article ainsi amendé.

Article 8

Produits affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

Objet : Cet article précise la nature des ressources affectées à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

I - Le dispositif proposé

Le présent article énumère les différentes ressources affectées à la CNSA pour remplir les missions définies, dans leurs grandes lignes, par l'article 7 bis. Ces recettes se répartissent en deux catégories distinctes : celles provenant du FFAPA (3° et 4°) et celles résultant de l'institution d'une journée de solidarité (1° et 2°).

En quelque sorte « héritière » du fonds de financement de l'APA dont elle reprend les droits et obligations, la Caisse reçoit les ressources dont il était doté en vue de contribuer au financement de l'APA, soit :

- une fraction (0,1 %) du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) précédemment affectée au fonds de solidarité vieillesse, selon ses différents cédules : CSG sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement, CSG sur les revenus du patrimoine, CSG sur les produits de placement et CSG sur les sommes engagées ou produits réalisés à l'occasion des jeux (3°) ;

- **une participation des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse**, égale à une fraction, pour tous les régimes, des dépenses d'aide ménagère à domicile qu'ils ont consacrées aux personnes âgées dépendantes en 2000. Cette fraction ne peut être ni inférieure à la moitié, ni supérieure aux trois quarts des sommes en cause (4°).

A côté de ces recettes qui revêtent déjà un caractère historique, la Caisse pourra mobiliser, en application des dispositions du présent article, deux autres sources de revenus :

- **le produit d'une contribution de 0,3 % assise sur une assiette équivalente à celle des cotisations patronales d'assurance maladie¹** et recouvrée selon des modalités identiques. Cette contribution trouve sa justification économique dans la journée de solidarité prévue au titre II du présent projet : **elle correspond au produit de la solidarité des salariés ;**

- **une taxe additionnelle de 0,3 % à la « taxe de 2 % sur les revenus du capital »** présentement affectée à l'assurance vieillesse [(Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), Fonds de solidarité vieillesse (FSV), Fonds de réserve pour les retraites (FRR)]. Ce prélèvement repose sur deux assiettes qui sont celles de la CSG pesant sur les produits du capital : les revenus du patrimoine et les produits de placement. **Cette taxe représente la participation des revenus du capital au financement de l'autonomie.**

Au total, en année pleine, la CNSA pourra compter sur un budget d'environ 2,9 milliards d'euros, composé à 55 % de la contribution patronale liée à la journée de solidarité (1,6 milliard d'euros, dont 1,2 milliard acquitté par le secteur privé et 400 millions par le secteur public), à 32 % de la CSG précédemment affectée au FFAPA (900 millions d'euros), à 10 % de la contribution du capital (300 millions d'euros) et pour 3 % de la contribution des caisses de retraite (60 millions d'euros).

II – Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant les conditions de recouvrement et de contrôle du prélèvement sur les revenus du capital.

¹ *Soit les salaires ou gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire.*

III - La position de votre commission

Les dispositions du présent article proposent de créer une nouvelle catégorie de prélèvements sociaux affectés à un volet de la protection sociale celui de la dépendance, qui trouve enfin par ce moyen sa ressource propre.

Cette contribution partage beaucoup des caractères des cotisations sociales mais elle n'en est toutefois pas une. **Elle ne saurait d'ailleurs être assimilée juridiquement aux cotisations d'assurance maladie pour ouvrir droit, par exemple, aux dispositifs d'exonération ou d'allègement.** Ces derniers énumèrent d'ailleurs limitativement les catégories de prélèvement qu'ils concernent. D'un point de vue macroéconomique toutefois, on peut légitimement s'interroger sur l'articulation paradoxale de cette introduction avec la politique d'allègement du coût du travail des salariés les moins rémunérés.

Par ailleurs, il semble que cette contribution sera prélevée auprès des entreprises sur la même ligne que celle des cotisations d'assurance maladie. Bien qu'ayant le mérite de la simplicité, cette option ne permet pas de résoudre toutes les difficultés pratiques. Ainsi ce recouvrement sera-t-il assuré trimestriellement ou annuellement ? Cette dernière hypothèse permettrait à l'entreprise d'acquitter sa contribution précisément le mois d'exécution de la journée de solidarité, ce qui établirait une liaison entre le prélèvement et sa justification économique. Cette solution semble toutefois difficile à mettre en œuvre. Dans les faits, le versement de la cotisation sera probablement calculé sur l'ensemble de la masse salariale, et non sur la masse salariale des seuls effectifs ayant effectué la journée de solidarité¹.

Enfin, votre commission constate que, parmi les ressources de la Caisse, ne figure pas l'éventualité de reports de fonds inutilisés d'une année sur l'autre. Il serait regrettable que de tels produits – dont l'existence est probable en raison du caractère étanche du financement des actions prévues au bénéfice des personnes âgées, d'une part, et des personnes handicapées, d'autre part – se trouvent en situation de déshérence. Préférable à un rattachement toujours possible, aux recettes non fiscales d'une quelconque loi de finances, leur inscription automatique parmi les ressources de la Caisse paraît un choix judicieux et votre commission suggère un **amendement** en ce sens.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

¹ Cette différence, sans doute bien théorique, peut trouver une portée pratique en cas de forte variation des effectifs de l'entreprise concernée

Article 9
**Charges de la Caisse nationale de solidarité
pour l'autonomie pour l'année 2004**

Objet : Le présent article précise quelles seront les charges de la Caisse nationale d'autonomie pour l'année 2004.

I - Le dispositif proposé

Dans l'attente de la création définitive, au 1^{er} janvier 2005, de la prestation de compensation destinée aux personnes handicapées, **la CNSA aura, en 2004, pour seule mission d'assurer la prise en charge des dépenses relatives aux personnes âgées.**

Les dispositions du **paragraphe I** posent, dès l'année 2004, le principe d'un cloisonnement strict du financement de chaque action de la Caisse, principe qui demeurera en vigueur mais selon des modalités différentes à partir de 2005 conformément à l'article 10. En 2004, ces dépenses sont les suivantes :

- **le remboursement de l'emprunt souscrit par le fonds de financement de l'APA en 2003 (1°)**. En raison du coût imprévu de cette allocation, la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 a autorisé le FFAPA à emprunter 400 millions d'euros afin d'augmenter la subvention qu'il verse aux départements. Les modalités de remboursement de cet emprunt devaient être déterminées en loi de finances, sans entamer les ressources du FFAPA disponibles en 2004. Le présent article prévoit son remboursement au moyen d'une fraction du produit des ressources nouvelles tirées de l'institution d'une journée de solidarité. En conséquence, le **paragraphe II** de cet article propose d'abroger le processus initialement prévu pour le remboursement du prêt ;

- **le cofinancement de dépenses figurant dans l'ONDAM (2°)** permettant notamment le financement des conventions tripartites (dépenses consacrées aux personnes âgées au titre des établissements médicaux sociaux et des soins de longue durée dispensés aux personnes âgées dépendantes). La participation de la Caisse au financement de ces dépenses sera poursuivie ultérieurement ;

- **le cofinancement du coût de l'APA (3°)**, par le biais d'un versement aux départements qui en sont les gestionnaires. Cette mission était remplie par le fonds de financement de l'APA. Les modalités de répartition de ce concours entre les conseils généraux sont modifiées par le présent projet de loi. Ce concours continue à faire l'objet d'avances, à concurrence de 90 % des montants disponibles.

- le financement du fonds de modernisation de l'aide à domicile (4°), qui permet d'assurer, au sein du FFAPA, des dépenses de formation et de qualification des personnels soignants. Le plan gouvernemental de solidarité pour l'autonomie prévoit en effet le renforcement du processus de qualification des professionnels de ce secteur ;

- le financement de dépenses d'animation et de prévention au bénéfice des personnes âgées (5°).

Enfin, les frais de fonctionnement de la caisse sont prélevés sur chaque section de dépenses en proportion de l'importance de ses ressources (6°).

La répartition des ressources permettant le financement de ces actions est précisée dans le tableau ci-dessous :

Emplois-ressources du FFAPA-CNSA en 2004

En prévisions

Référence de l'article	Nature de la charge	Montant en millions d'euros	Nature du produit	Référence de l'article	Ordre de priorité
I - 6°	Frais de gestion	-	Répartition au prorata des ressources affectées aux sections	I - 6°	(1)
I-1°, 1° al	Remboursement du prêt contracté par le FFAPA en 2003	410	<u>Abondement à hauteur des besoins par les produits de la journée de solidarité</u>	I-1°, 2° al	(2)
I-4°, 2° al	Financement de l'aide à domicile	60	Préemption sur les recettes de CSG (5 % à 12 %)	I-4°, 2° al	(3)
I-3°, 1° al	Financement de l'APA	800	Produit de la CSG – (3)	I-3°, a), I-3°, b) I-3°, c)	(4)
		400	<u>70 % des produits de la journée de solidarité</u> – (2)		
		60	Fonds d'action sociale des caisses		
I-2°, 1° al	Contribution à l'ONDAM médico-social	170	<u>30 % des produits de la journée de solidarité</u> – (2)	I-2°, 2° al	(5)
I-5°, 1° al	Dépense d'animation pour le secteur des personnes âgées	10			
	TOTAL	1.910	TOTAL		(1 à 5)

Source : commission des Affaires sociales

Sont soulignées les ressources nouvelles dégagées par l'institution de la journée de solidarité.

Sont affectés à cette dépense 70 % des produits de la journée de solidarité (taxe de 0,3 % sur la masse salariale et sur les revenus du capital) après déduction des sommes affectées au (2).

Les modalités de répartition du concours du FFAPA aux départements

1. L'ancienne procédure

Le concours annuel est réparti entre les départements en fonction de six critères définis à l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles, trois critères « de base » et trois critères complémentaires « correctifs ».

Les trois **critères « de base »** prennent en compte successivement :

- le **besoin de financement** des départements, défini en 2002 et 2003 par le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans puis, à compter de 2004, en fonction du volume de dépenses réalisé par chacun d'entre eux au titre de l'APA.
- **la capacité contributive** des départements, évaluée par leur potentiel fiscal
- **les charges** qui pèsent sur les départements en matière sociale, appréciées par le nombre de bénéficiaires du RMI résidant dans chaque département.

Ces trois critères sont pondérés par des coefficients leur attribuant un poids relatif. Un décret du 20 novembre 2001 a fixé un coefficient de 70 % pour le nombre des personnes âgées, 25 % pour le potentiel fiscal et 5 % pour le critère RMI. La répartition des montants attribués à chaque département est donnée par une formule assurant la pondération de ces trois critères.

Les trois **critères « correctifs »** reposent principalement sur la dépense réelle d'APA et sont destinés à :

- majorer les montants versés aux départements dont les dépenses d'APA, rapportées au nombre de personnes âgées de plus de 75 ans, excèdent d'au moins 30 % la moyenne nationale ;
- limiter la contribution du Fonds à hauteur de 50 % des dépenses d'APA de chaque département ;
- plafonner la charge nette des départements, le montant moyen de la dépense d'APA par bénéficiaire laissé à la charge de chaque département étant limité à 80 % du montant de la majoration pour tierce personne au 1^{er} janvier 2001.

2. La procédure proposée par le projet de loi

Elle repose sur quatre critères qui pourraient être pondérés comme suit par décret :

- elle **maintient la référence au nombre de personnes âgées de plus de 75 ans** qui devait disparaître à partir de l'année 2004 (50 % à fixer par décret) ;
- elle **introduit la référence au montant des dépenses d'APA** réalisé par le département (20 % à fixer par décret) ;
- elle **conserve le potentiel fiscal du département** (25 % à fixer par décret) **et le nombre de bénéficiaire du RMI** (5 % à fixer par décret) comme critères d'appréciation des capacités contributives des départements.

Les trois critères correctifs sont supprimés pour être remplacés par un **dispositif d'écrêtement** aux modalités de calcul simplifiées et à la philosophie plus vertueuse. La CNSA prendra en charge la totalité des dépenses d'APA qui imposeraient aux départements un effort financier trop important. Cet « effort plafond » est calculé au moyen d'un ratio rapportant les dépenses nette d'APA (c'est-à-dire prise en charge par le seul département hors concours de la CNSA) au potentiel fiscal de ce département.

<p>Ce mécanisme, déjà prévu par la loi de Broissia précitée pour la répartition des produits de l'emprunt effectué en 2003, permet de limiter l'impact des dépenses d'APA sur les marges financières de certains départements. Pour l'année 2004, cet effort plafond a été fixé à 21 %.</p>

II – Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale

Outre deux modifications de portée rédactionnelle ou de coordination, l'Assemblée nationale a adopté un amendement supprimant la référence à l'année 2003 pour la prise en compte des dépenses d'APA. Elle confirme de ce fait le caractère pérenne d'un dispositif figurant pourtant parmi des dispositions transitoires.

Elle a adopté également, à l'initiative du Gouvernement, une modification portant sur le fonds de modernisation de l'aide à domicile. **Cet amendement supprime le principe d'une affectation intégrale de la participation des caisses de sécurité sociale au financement de l'aide à domicile.** En conséquence, les ressources dévolues à cette action seront calculées sur une fraction de la seule CSG.

III - La position de votre commission

La nature des dépenses de la CNSA prévues pour 2004 justifie à elle seule le caractère urgent du projet de loi. Les sommes dégagées par l'institution d'une journée de solidarité visent cette année avant tout à régler les difficultés posées par la dépendance des personnes âgées.

Le Gouvernement s'était engagé à abonder les concours versés au département de 400 millions d'euros annuels. La « bouffée d'oxygène » procurée par les recettes de l'emprunt en 2003 ne se trouvera donc brutalement raréfiée.

Les dépenses de modernisation entraînées par la signature des conventions tripartites sont une autre difficulté récurrente posée par le secteur de la dépendance. Depuis la loi de 1997 relative à la prestation dépendance, le secteur de l'hébergement doit s'engager sur la voie d'une tarification ternaire des services facturés aux résidants, le premier volet, représentatif des soins et pris en charge par l'assurance maladie, le deuxième correspondant à la dépendance assurée désormais en partie par l'APA et le dernier se rapportant à l'hébergement payé par le client, ou subsidiairement par le Conseil général. Cette réforme était accompagnée de promesses faites

aux établissements, la signature de ces conventions devant être accompagnée de moyens supplémentaires afin d'améliorer la qualité des soins et des services.

Or, depuis l'institution du principe de ces conventions, l'assurance maladie n'a jamais réussi à débloquer au sein de l'ONDAM médico-social les fonds nécessaires à l'encouragement de ces conventions. Il en a résulté un « rythme poussif » de signature et un retard certain pris sur le calendrier initial. La date butoir de signature fut repoussée à trois reprises.

L'an dernier, le Gouvernement s'est engagé résolument à ce que ce nouveau conventionnement aboutisse, mais les sommes disponibles n'étaient toujours pas suffisantes, conduisant à la signature de convention accompagnée d'une prise d'effet budgétaire différé. Les 170 millions d'euros prévus par cet article permettent de compléter utilement les ressources de l'assurance maladie, sans qu'ils conduisent à une quelconque substitution avec les fonds déjà engagé au sein de l'ONDAM, pour réaliser les améliorations ambitieuses que le secteur de l'aide aux personnes âgées attend.

Sur la forme, votre commission constate **le caractère « fléché » de la répartition des ressources de la Caisse afin d'en assurer la lisibilité**. Dès 2004 est inscrit le principe de l'étanchéité des sommes consacrées aux trois actions en faveur des personnes âgées dépendantes : financement de l'APA, de la modernisation de l'aide à domicile et, enfin, des actions permettant l'amélioration de la qualité des services qui sont proposés à ces personnes.

De manière plus anecdotique, votre commission observe que la rédaction du présent article inscrit les modalités de répartition du concours au département, qui doivent désormais être règles pérennes, au sein de dispositions transitoires. Aussi propose-t-elle, par voie **d'amendement**, de les déplacer afin de consacrer leur caractère définitif.

Sous le bénéfice de ces observations, elle vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 10
**Charges de la Caisse nationale de solidarité
pour l'autonomie à compter de l'année 2005**

Objet : Cet article précise les charges de la Caisse nationale de solidarité à partir de 2005.

I - Le dispositif proposé

A compter de 2005, la CNSA devra participer au déploiement des actions prévues dans le cadre du plan autonomie et de la loi relative aux droits et à l'égalité des chances des personnes handicapées.

En conséquence, le présent article prévoit **la répartition des recettes du fonds en quatre sections étanches permettant le financement de l'ensemble de ses missions :**

- **les actions en faveur des personnes âgées autres que l'APA et le financement de l'aide à domicile** (1°). Cette section recueille 40 % des produits levés dans le cadre de l'institution de la journée de solidarité (taxe sur la masse salariale et sur le capital), estimés à terme à **850 millions d'euros** ;

- **les actions en faveur des personnes handicapées**, qui devraient comprendre essentiellement le financement de la prestation de compensation (2°). **Cette section recueille un montant équivalent à la section précédente ;**

- **le concours versé aux départements pour le financement de l'APA** (3°) recueille le solde des recettes dégagées par le présent texte soit environ 400 millions d'euros. Ces sommes complètent les recettes dont dispose déjà le FFAPA (CSG et contribution des caisses de retraite soit 960 millions d'euros), mais desquelles doit être déduit le financement du fonds de modernisation de l'aide à domicile¹ (entre 60 et 100 millions d'euros). Aussi, un montant total compris entre **1,25 et 1,3 milliard d'euros** sera dévolu aux conseils généraux pour financer l'APA ;

- **le financement du fonds de modernisation de l'aide à domicile (60 à 100 millions d'euros)** (4°). Un amendement de coordination a été adopté par l'Assemblée nationale pour supprimer à nouveau le principe de l'affectation automatique des contributions des caisses de sécurité sociale au financement de ce fonds ;

¹ A ce titre, la rédaction de l'alinéa fait référence aux produits de la CSG. Il faut interpréter cette affectation au regard des dispositions du 4° qui préempte une part de ce produit pour le financement du fonds de modernisation de l'aide à domicile.

- **les frais de gestion** (5°) seront prélevés sur les ressources des différentes sections selon des modalités identiques à celles prévues pour l'année 2004.

Dans les grandes lignes, à compter de 2005, les **moyens nouveaux** (environ 2 milliards d'euros) dégagés par la journée de solidarité pour la Caisse seront répartis entre le financement d'actions en faveur des personnes handicapées (40 %) et les actions en faveur des personnes âgées (60 %). Dans cette dernière part, une fraction de 20 % est réservée pour augmenter les ressources déjà disponibles pour financer l'APA.

II - La position de votre commission

A la différence de l'article 9 qui prévoit des dépenses, le présent article 10 précise la répartition des recettes par grandes lignes. **Le principe de l'étanchéité entre les ressources consacrées aux différentes sections menées en faveur des personnes âgées est confirmé. Ces dernières seront également séparées des ressources affectées au financement en faveur des personnes handicapées.**

Cette distinction est sans doute souhaitable. En effet, si le projet de loi permet d'assurer une certaine convergence dans l'approche de l'autonomie - les difficultés respectives des personnes âgées et des personnes handicapées trouvant des réponses différentes dans un cadre commun - **il n'eût pas été judicieux de prévoir une seule enveloppe dans laquelle chaque « population » aurait pu puiser en fonction de ses besoins.** Il est toujours préférable de séparer clairement les moyens et les missions qui échoient à chacun.

En effet, les rythmes de décaissements des actions menées en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées risquent de diverger. Concernant les personnes handicapées, les actions mentionnées devraient consister essentiellement à participer au financement du coût de la prestation de compensation. L'expérience connue avec le secteur des personnes âgées et la montée en charge rapide de l'APA laissent supposer que la totalité du fonds disponible sera rapidement consommée. En revanche, les actions menées en faveur des personnes âgées seront mises en œuvre de manière plus linéaire, par tranche de 150 à 200 millions d'euros supplémentaires annuels, ceci impliquant d'importantes réserves de trésorerie. Les fonds qui ne seront pas utilisés la première année sont toutefois nécessaires à la mise en œuvre du plan.

Il importe donc que ces sommes ne puissent être affectées à d'autres fins : soit pour le financement complémentaire de la prestation de compensation, soit pour tout autre objet. Aussi, votre commission insiste-t-elle

sur deux points. D'une part, la CNSA gèrera elle-même sa trésorerie. D'autre part, les fonds qui ne seraient pas consommés une année devront être automatiquement réinscrits sur la section dont ils proviennent.

En conséquence, votre commission propose, par coordination, de préciser que les produits non consommés de chaque section donnent lieu à une réinscription automatique au sein de sa section d'origine.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 11

Dispositions transitoires liées à la disparition du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie

Objet : Cet article précise les mesures transitoires nécessaires à la disparition du fonds de financement de l'APA et à l'installation de la CNSA.

I - Le dispositif proposé

La CNSA se substituant au fonds de financement de l'APA dans les missions qui lui sont actuellement dévolues, le présent article propose d'organiser le transfert de responsabilité entre ces deux entités.

Le paragraphe I attribue à la Caisse les droits et obligations du FFAPA, c'est-à-dire les recettes qui lui reviennent et le devoir de faire face aux charges qui étaient les siennes (financement d'une fraction de l'APA aux départements, gestion du fonds de modernisation de l'aide à domicile). Ce transfert est effectué à titre gratuit et ne donne lieu à aucun frais, ni au paiement d'une quelconque fiscalité.

Le paragraphe II abroge, par conséquence, la disposition du code de la sécurité sociale confiant au FSV le financement du FFAPA.

Le paragraphe III établit le calendrier permettant la sécurité juridique de cette transition. Au cours du premier semestre de la présente année, le FFAPA appliquera les règles de répartition du concours destiné au département pour la prise en charge de l'APA fixées par l'article 9. A partir du 1^{er} juillet 2004, le fonds sera supprimé pour être remplacé par la CNSA.

II – Les modifications adoptées à l’Assemblée nationale

A l’initiative du Gouvernement, l’Assemblée nationale a précisé sur deux points le contenu du dispositif transitoire :

- au paragraphe II, qui, dans sa nouvelle rédaction, rétablit l’alinéa du code de la sécurité sociale confiant la gestion du FFAPA au FSV, pour confier à titre transitoire, jusqu’au 30 juin 2005, la gestion de la Caisse à ce dernier. On peut d’ailleurs trouver singulier de codifier ainsi une disposition destinée à ne durer qu’une année.

- au paragraphe IV, qui assure une coordination en remplaçant, dans la répartition du produit de la CSG effectuée par le code de la sécurité sociale, la référence au FFAPA par la référence à la Caisse nationale de solidarité.

III - La position de votre commission

Votre commission recommande que puisse être installée, dans les plus brefs délais, la nouvelle Caisse nationale de solidarité.

Elle observe en outre que confier la gestion de celle-ci, à titre transitoire, au fonds de solidarité vieillesse confirme la place centrale de ce fonds dans le financement de la protection sociale. En effet, après avoir successivement assuré la gestion du fonds de réserve des retraites (FRR), du fonds de réforme des cotisations patronales (FOREC) et du fonds de financement de l’allocation personnalisée d’autonomie, le FSV va désormais gérer, certes temporairement, une caisse de dimension nationale. D’aucuns pourront se distraire du caractère « accordéon » de ce fonds, dont les compétences s’étendent puis refluent au fil des projets de loi. En réalité, l’habitude prise par le législateur de confier au FSV la gestion de fonds particulièrement sensibles témoigne d’une confiance jamais démentie pour la qualité du travail réalisé.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d’adopter cet article modifié d’un amendement de coordination aux dispositions figurant dans le code général des collectivités territoriales.

Article additionnel après l'article 11
**Modalités de compensation aux collectivités territoriales
des extensions de compétences prévues par le projet de loi**

Objet : Cet article précise les conditions dans lesquelles seront compensées aux collectivités territoriales les charges nouvelles résultant des extensions de compétences prévues par le projet de loi.

L'article 72-2 de la Constitution impose que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Le présent projet de loi prévoit un accroissement des charges des collectivités locales, et notamment des communes auxquelles il est confié le soin de créer et gérer le fichier prévu par l'article premier, dans le cadre du plan de veille et d'alerte.

La constitutionnalité du présent projet de loi est subordonnée à l'édiction des modalités d'évaluation et de compensations de ces charges.

Votre commission propose que ces précisions soient apportées dans le cadre de la loi de finances pour 2005 et vous demande d'adopter cet article dans la rédaction qu'elle vous soumet.

DIVISION ADDITIONNELLE AVANT L'ARTICLE 12

Votre commission a estimé nécessaire de combler un manque en complétant ce projet de loi par un volet supplémentaire concernant les dispositifs d'incitation fiscale et sociale aux contrats de prévoyance et à l'assurance dépendance.

Le nouveau titre III *bis* qu'elle vous propose d'introduire comporterait quatre articles inspirés par la proposition de loi de M. Alain Vasselle et plusieurs de ses collègues, dont le contenu est présenté ci-après.

Elle vous demande d'insérer ici cette division additionnelle.

*Article additionnel avant l'article 12
(art. L. 199 septies du code général des impôts)*

Réduction d'impôt pour les primes perçues dans le cadre des contrats d'assurance dépendance

Objet : Cet article additionnel propose d'instituer une réduction d'impôt sur le revenu pour les primes perçues au titre des contrats d'assurance dépendance par les assurés devenus dépendants.

Le présent article propose de modifier l'article 99 *septies* du code général des impôts, de façon à accorder une réduction d'impôt au titre des primes perçues dans le cadre des contrats d'assurance dépendance. Cet avantage fiscal s'inscrirait à « la sortie du dispositif » et serait destiné aux personnes devenues dépendantes.

Le taux de réduction envisagée est de 25 %, dans la limite d'un plafond global de versements annuels de 1.070 euros pour une personne seule et de 2.140 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune, les modalités d'application de ce dispositif devant être fixées par décret.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*Article additionnel avant l'article 12
(art. 83 du code général des impôts)*

**Déduction fiscale des cotisations versées dans le cadre
des contrats individuels d'assurance dépendance**

Objet : Cet article additionnel a pour objet d'ajouter, à l'article 83 du code général des impôts, la possibilité de déduire de l'assiette de l'impôt sur le revenu les cotisations versées au titre des contrats individuels d'assurance dépendance.

Le présent article propose de prévoir, à l'article 83 du code général des impôts, une déduction de revenu imposable applicable aux cotisations versées au titre des contrats individuels d'assurance dépendance.

L'objectif est d'instituer une incitation fiscale « à l'entrée » du dispositif, afin de susciter, auprès des personnes valides, le réflexe de s'assurer contre le risque futur de leur dépendance.

Votre commission a choisi de privilégier la prévoyance personnelle par la création d'une déduction de l'assiette du revenu imposable pour les cotisations acquittées dans le cadre de contrats individuels d'assurance dépendance. Le plafond retenu est fixé à 4 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 1.188,48 euros.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*Article additionnel avant l'article 12
(art. 83 du code général des impôts)*

**Déduction fiscale des cotisations versées par un descendant direct,
dans le cadre d'un contrat individuel d'assurance dépendance
souscrit au bénéfice de ses ascendants**

Objet : Cet article additionnel a pour objet d'ajouter, à l'article 83 du code général des impôts, la possibilité de déduire de l'assiette de l'impôt sur le revenu les cotisations versées, par un descendant direct, pour le contrat individuel d'assurance dépendance de ses parents ou grands-parents.

Le présent article complète et prolonge le dispositif envisagé à l'article additionnel précédent.

Votre commission souhaite encourager la prévoyance pour autrui en créant une déduction de l'assiette du revenu imposable pour les cotisations acquittées **par un descendant direct pour le compte de ses parents ou de ses grands-parents**. Le plafond retenu est fixé à 4 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 1.188,48 euros.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article additionnel avant l'article 12
(art. L. 242-1 et L. 911-2 du code de la sécurité sociale)

**Exonération de cotisations sociales des contributions patronales
destinées au financement de prestations dépendance**

Objet : Cet article additionnel vise à modifier le code de la sécurité sociale, afin d'exclure de l'assiette des cotisations sociales les contributions patronales afférentes aux contrats d'assurance dépendance souscrits dans un cadre professionnel.

Le présent article a pour objet de compléter les incitations fiscales précédemment proposées par une incitation relevant de la « déductibilité sociale ».

Il prévoit ainsi d'instaurer une déductibilité de l'assiette des cotisations sociales, pour les contributions patronales destinées au financement des prestations dépendance. Sont ici concernés les contrats collectifs d'assurance souscrits, dans un cadre professionnel, au titre de la protection sociale complémentaire.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

TITRE IV
-
DISPOSITIONS FINALES

Article 12
Modalités d'entrée en vigueur de la loi

Objet : Cet article précise le calendrier et les modalités d'entrée en vigueur de la présente loi.

I - Le dispositif proposé

En raison de la nécessité d'assurer le remboursement du prêt contracté par le FFAPA en 2003 et de pérenniser l'enveloppe supplémentaire que cet emprunt avait ponctuellement permise, **le projet de loi prévoit l'entrée en vigueur des prélèvements dus au titre de la journée de solidarité dès le 1^{er} juillet 2004.**

Le paragraphe I fixe les modalités permettant aux dispositions du titre II – relatif à la journée de solidarité – d'entrer en vigueur au 1^{er} juillet. Il est déclaré que la première journée de solidarité intervient entre le 1^{er} juillet prochain et le 30 juin 2005 (A). Le B précise les conditions d'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'augmentation de la durée légale du travail (soit en référence horaire, soit en référence journalière). Ainsi, si la première journée de solidarité intervient en 2004, la durée légale annuelle sera majorée dès cette année. Dans le cas contraire d'une première journée de solidarité intervenant en 2005, ladite majoration n'entrera en vigueur que cette année-là.

Les dispositions du paragraphe II visent les dispositions du titre III relatif aux ressources de la CNSA. Le A précise que les rémunérations des salariés seront frappées de la contribution de 0,3 % dès le 1^{er} juillet. Le B prévoit que la taxation sur les revenus du patrimoine sera calculée sur les revenus perçus en 2003, à hauteur de 0,15 %. Concernant les produits de placement (C), ceux-ci sont frappés de la taxe de 0,3 % dès lors

qu'ils sont perçus à partir du 1^{er} juillet 2004. Les dispositions du IV de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale ne leur sont pas applicables¹.

II – Les modifications adoptées à l'Assemblée nationale

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié les dispositions de cet article pour prévoir :

- la **non rétroactivité de la taxation des produits de placement (C)**. En effet, vu leur nature (ces plus-values sont générées parfois sur de longues années), leur taxation rétroactive aurait été particulièrement injuste ;

- **que la remontée des produits de la taxation des revenus du capital fasse l'objet**, comme l'ensemble des prélèvements sociaux, d'**acomptes** par les organismes chargés de leur recouvrement.

III – La position de votre commission

Votre commission se bornera à formuler deux observations.

Elle s'interroge sur l'utilité des dispositions précisant que l'entrée en vigueur de la première journée de solidarité intervient entre le 1^{er} juillet 2004 et le 30 juin 2005. En effet, une telle précision risque d'introduire une confusion dans un mécanisme qu'il serait préférable de calculer sur le fondement d'une année civile. A titre d'exemple, un salarié pourrait effectuer, au cours du deuxième semestre 2004, sa journée de solidarité dans le cadre d'une entreprise. Quittant son emploi en début d'année 2005, sera-t-il contraint d'effectuer la première journée de solidarité prévue par son nouvel employeur au cours du premier semestre de la même année ? Dans l'affirmative, il effectue « deux premières journées de solidarité ». Dans la négative, il n'effectue aucune journée de solidarité au cours de l'année 2005.

Elle s'inquiète également des difficultés pouvant résulter de la suppression du caractère non rétroactif de la taxation des revenus de placement, tout en ayant maintenu l'entrée en vigueur du prélèvement au 1^{er} juillet. En effet, pour parvenir à discerner la part taxable de la part exonérée, les gestionnaires devront ajuster leurs matériels informatiques. Seront-ils en mesure d'effectuer cette opération sans disposer de quelques semaines de délais pour s'y préparer ? Votre commission ne le pense pas.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

¹ Ces dispositions prévoient un régime spécifique de prélèvement sur les revenus perçus en fin d'année – dispositif inopérant en l'espèce car les revenus concernés ici sont ceux réalisés à partir du mois de juillet.

* *

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ainsi amendé.

**EXAMEN DES ARTICLES
DE LA PROPOSITION DE LOI N° 145 DE
M. ALAIN VASSELE ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES,
RELATIVE À LA CRÉATION
D'UNE ASSURANCE DÉPENDANCE**

TITRE PREMIER
-
DISPOSITIONS FISCALES

Article premier
(art. L. 199 septies et art. L. 199 septies A du code général des impôts)
**Réduction d'impôt pour les primes perçues dans le cadre
des contrats d'assurance dépendance**

Objet : Cet article propose d'instituer une réduction d'impôt sur le revenu pour les primes perçues au titre des contrats d'assurance dépendance.

I – Le dispositif proposé

Le présent article propose de modifier le code général des impôts, de façon à accorder une réduction d'impôt au titre des primes perçues dans le cadre des contrats d'assurance dépendance. Cet avantage fiscal s'inscrirait à « la sortie du dispositif » et serait destiné aux personnes devenues dépendantes.

Le **paragraphe I** vise à ajouter un alinéa à l'article 199 septies, afin d'étendre aux primes d'assurance dépendance versées sous la forme principale de rente viagère, la même réduction d'impôt que celle dont bénéficient actuellement les primes versées aux bénéficiaires des contrats d'assurance décès garantissant le versement d'un capital ou d'une rente viagère.

Le taux de réduction envisagée est de 25 %, dans la limite d'un plafond global de versements annuels de 1.070 euros pour une personne seule et de 2.140 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune, les modalités d'application de ce dispositif devant être fixées par décret.

Le **paragraphe II** propose de compléter l'article 199 *septies* A qui n'existe plus dans le code général des impôts actuellement en vigueur.

II – La position de votre commission

Votre commission partage le souci d'assurer le développement de l'assurance dépendance, qui peut être utilement encouragé par une ou plusieurs incitations fiscales appropriées.

Elle l'estime d'autant plus opportun que les personnes devenues dépendantes sont souvent conduites à consacrer la quasi-totalité de leurs revenus à la prise en charge des soins et des dépenses occasionnées par leur état.

On estime en effet que le coût moyen de la dépendance pour une personne seule s'élève de 2.300 à 2.600 euros par mois, soit plus du double du plafond de l'allocation personnalisée d'autonomie (1.125,58 euros par mois pour le GIR le plus élevé) ou du montant moyen des retraites (1.136 euros mensuels¹). L'écart qui en résulte oblige alors la personne dépendante à entamer son patrimoine ou à faire appel à l'aide de ses enfants.

Dès lors, la légitimité d'une aide fiscale semble incontestable.

Votre commission vous a proposé d'intégrer ces dispositions au projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

¹ *Revue Etudes et résultats n°249 de juillet 2003 : estimation pour l'année 2001 de la Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales*

Article 2
(art. 83 du code général des impôts)
**Déduction fiscale des cotisations versées dans le cadre
des contrats d'assurance dépendance**

Objet : Cet article a pour objet d'ajouter, à l'article 83 du code général des impôts, la possibilité de déduire de l'assiette de l'impôt sur le revenu les cotisations versées, à titre obligatoire ou facultatif, pour les contrats d'assurance dépendance.

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose de faire figurer dans le code général des impôts, au titre de l'impôt sur le revenu, une déduction applicable aux cotisations concernant des contrats d'assurance dépendance, qu'elles soient versées à titre obligatoire ou facultatif.

Son article 83 définit le montant net du revenu imposable par énumération des divers dispositifs de réduction du montant du revenu brut accordés par la loi.

Tandis que l'article premier s'appliquait en « sortie du dispositif », l'article 2 propose donc d'instituer une incitation fiscale « à l'entrée » du dispositif, afin précisément de favoriser, auprès des personnes valides, le réflexe de s'assurer contre le risque futur de leur dépendance.

Le plafond proposé pour cet avantage, qui intègre les versements du salarié et de l'employeur, est fixé à 0,5 % d'une somme égale à huit fois le plafond annuel de calcul des cotisations de sécurité sociale, soit aujourd'hui 1.188,48 euros. Au delà de ce seuil, l'excédent est ajouté à la rémunération du salarié.

Tel qu'il est exposé, ce dispositif ne concerne que les contrats **collectifs** souscrits dans un cadre professionnel et ne couvre pas les contrats individuels d'assurance dépendance.

II – La position de votre commission

Votre commission approuve le principe d'une incitation fiscale large en visant les personnes acquittant l'impôt sur le revenu. Elle considère par ailleurs que la dégressivité de l'aide apportée par l'APA, en fonction des revenus de ses bénéficiaires, autorise la mise en œuvre, à titre complémentaire,

d'une disposition fiscale qui s'adresse par construction à la seule fraction imposable de la population.

Elle estime que, compte tenu de l'ampleur du défi représenté par la dépendance, il convient, dans ce domaine comme dans celui de l'épargne retraite d'ailleurs, de suivre un raisonnement pragmatique et de savoir dépasser une approche purement idéologique de l'assurance dépendance, qui pourrait conduire à un réflexe de rejet analogue à celui du refus de principe des fonds de pension.

Elle est donc favorable à la mise en œuvre d'une incitation fiscale « à l'entrée » pour encourager la souscription de ce type d'assurance. Elle observe en effet que la plupart des personnes semblent sous-estimer le risque de la dépendance et en être mal informées. D'après les résultats d'un sondage réalisé en 2002, 34 % des salariés pensaient être couverts contre ce risque, alors que seuls 5 % l'étaient réellement.

Pour autant, et compte tenu du contexte budgétaire actuel qui contraint l'État à faire des choix, votre commission souhaiterait cibler cet avantage fiscal d'une façon différente de celle envisagée par les signataires de la proposition de loi.

Elle constate en effet que le développement des contrats d'assurance collectifs a déjà commencé. Dès lors, il convient seulement de l'accompagner par le dispositif de « déductibilité sociale » qui est présenté à l'article 3 ci-après sans qu'il soit pour autant nécessairement cumulable avec une déduction au titre de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

L'assurance dépendance souscrite à titre individuel, en revanche, reste à développer et ne bénéficie actuellement d'aucune incitation appropriée. Votre commission a donc choisi de privilégier cette approche, en s'inspirant du dispositif élaboré dans la proposition de loi. Elle vous proposera donc de reprendre **sous forme d'articles additionnels au projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées** :

- la création d'une déduction de l'assiette du revenu imposable pour les cotisations acquittées dans le cadre de contrats individuels d'assurance dépendance ;

- parallèlement, la création d'une déduction de l'assiette du revenu imposable pour les cotisations acquittées dans le même cadre, mais souscrits **par un descendant direct pour le compte de ses parents ou de ses grands-parents**.

Le plafond retenu est fixé, dans les deux cas, à 4 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 1.188,48 euros.

Votre commission vous a proposé de reprendre ces dispositions au sein du projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Article 3

(art. L. 242-1 et L. 911-2 du code de la sécurité sociale)

Exonération de cotisations sociales des contributions patronales destinées au financement de prestations dépendance

Objet : Cet article vise à modifier le code de la sécurité sociale, afin d'exclure de l'assiette des cotisations sociales, les contributions patronales afférentes aux contrats d'assurance dépendance souscrits dans un cadre professionnel.

I - Le dispositif proposé

Le présent article a pour objet de compléter les incitations fiscales proposées aux deux articles précédents par une incitation relevant de la « déductibilité sociale ». Il prévoit ainsi d'instaurer une déductibilité de l'assiette des cotisations sociales, pour les contributions patronales destinées au financement des prestations dépendance. Sont ici concernés les contrats collectifs d'assurance souscrits, dans un cadre professionnel, au titre de la protection sociale complémentaire.

L'article 3 modifie en ce sens l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, ainsi que la rédaction de son article L. 911-2.

Le **paragraphe I** vise à insérer une disposition nouvelle à l'article L. 242-1 qui définit, d'une part, l'assiette de droit commun des cotisations des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, d'autre part, ce qui en est exclu.

L'objectif consiste à aligner les cotisations des employeurs au titre de la prévoyance du risque de dépendance, sur le statut des cotisations destinées au financement des prestations complémentaires de retraite. En effet, conformément à l'article 113 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, ces dernières sont exclues de l'assiette des cotisations sociales.

L'exonération de l'assiette des cotisations sociales proposée vise ici les contributions des employeurs, destinées au financement des prestations de

« prise en charge des conséquences de la perte d'autonomie ou de la dépendance physique ou mentale », qui sont versées :

- par les institutions de prévoyance,
- par les mutuelles,
- par les entreprises d'assurance.

et ce, lorsqu'elles revêtent un caractère collectif et obligatoire déterminé dans le cadre des procédures de mise en oeuvre visées à l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale.

Le **paragraphe II** tend à préciser que les limites de cette exonération sont fixées par décret, à l'exemple des contributions destinées au financement de prestations complémentaires de prévoyance.

Le **paragraphe III** propose de modifier l'article L. 911-2 du code de la sécurité sociale, de façon à intégrer la dépendance parmi les garanties collectives dont bénéficient les salariés et leurs ayants droit au titre de la protection sociale complémentaire. Ces garanties collectives sont instituées par voie législative ou réglementaire ou, à défaut, dans le cadre de convention ou d'accord collectif. En l'état actuel du droit positif, elles comprennent aujourd'hui les risques décès, maternité, invalidité, incapacité de travail, chômage et avantage de retraite ou de fin de carrière.

II - La position de votre commission

Votre commission juge utile et opportun de compléter l'incitation fiscale précédemment proposée par une exonération de l'assiette des cotisations sociales, pour les contributions patronales afférentes aux contrats d'assurance dépendance.

Dans les faits, la très grande majorité des 1,3 million de Français actuellement couverts contre le risque de dépendance l'ont été dans le cadre d'accords d'entreprise. Par ailleurs, face à l'ampleur du défi démographique et financier que représente la dépendance dans notre pays, il convient par tous les moyens d'encourager la prévoyance personnelle car la généralisation de la prise en charge de la dépendance par les moyens de la seule collectivité publique semble hors de portée¹.

Le pragmatisme doit prévaloir : les contrats d'assurance collectifs souscrits dans un cadre professionnel représentent certainement le moyen le plus rapide d'améliorer la protection des Français dans ce domaine. Dès lors,

¹ Le professeur Jean-Hervé Lorenzi de l'Université Paris Dauphine a ainsi évalué à 12 milliards d'euros le montant maximum des ressources à dégager dans cette hypothèse, alors que le coût de l'APA s'élevait l'an dernier à 3,2 milliards d'euros.

la légitimité d'une déduction de l'assiette des cotisations sociales semble pleinement justifiée et indispensable pour promouvoir l'essor de ce type d'assurance dépendance.

Votre commission vous a proposé d'introduire ces dispositions au projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Article 4

*(art. L. 231-1 A et L. 231-1 B et L. 231-1 C
du code de l'action sociale et des familles)*

Dispositif facultatif d'aide financière des conseils généraux à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées

Objet : Cet article tend à créer le cadre d'un dispositif départemental permettant aux personnes qui n'ont pas, ou plus, les moyens de cotiser à un contrat d'assurance dépendance individuel ou collectif de pouvoir en obtenir la prise en charge totale ou partielle par le conseil général.

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose d'insérer un nouveau chapitre dans le code de l'action sociale et des familles pour instituer, au niveau des conseils généraux, un dispositif d'aide préventive et complémentaire à la prise en charge de la perte d'autonomie. Trois nouveaux articles organisent ce dispositif.

• Le nouvel article L. 231-1 A a pour objet de donner aux conseils généraux la **possibilité** d'accorder une aide au financement des cotisations d'assurance dépendance. Ces dispositions ont une vocation préventive, puisqu'elles s'adressent aux personnes ayant des ressources insuffisantes et qui souhaitent se couvrir contre le risque dépendance, tant pour elles-mêmes que pour leur conjoint ou partenaire d'un pacte civil de solidarité.

Le cadre retenu apparaît tout aussi large en ce qui concerne :

- le type de contrat, qui peut être individuel ou collectif ;
- la nature de l'organisme auprès duquel l'assuré a souscrit son contrat, qui peut être aussi bien une entreprise d'assurance, une institution de prévoyance ou un organisme mutualiste ;

- la prise en charge du conseil général, qui peut être partielle ou totale.

La compétence d'attribuer ou de réviser cette aide est confiée au président du conseil général. Il est également prévu que cette aide en espèces sera versée directement à l'entreprise d'assurance.

Le barème d'aide du conseil général et les conditions générales d'application du présent article seront définis par voie réglementaire.

- Le nouvel article L. 231-1 B envisage le cas de la **personne âgée devenue dépendante** dont les revenus sont insuffisants pour acquitter les frais occasionnés par son état et non pris en charge par les prestations légales.

La proposition de loi confie alors au président du conseil général des pouvoirs identiques à ceux de l'article L. 231-1 A. La prise en charge du département est, ici aussi, totale ou partielle.

- Le nouvel article L. 231-1 C prévoit que les décisions du président du conseil général pourront être contestées dans les conditions de droit commun du code de l'action sociale et des familles.

II - La position de votre commission

Cet article tend à créer un cadre général d'intervention pour les conseils généraux qui souhaiteraient accentuer leur effort en matière de prise en charge de la dépendance.

Votre commission n'a pas souhaité retenir ici cette disposition car elle considère que l'aide sociale facultative offre un cadre d'action suffisant pour les collectivités locales qui choisiraient d'encourager, par leurs propres moyens, le développement de l'assurance dépendance.

Article 5
(art. L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles)
Recouvrement sur succession - Coordination

Objet : *Cet article propose de rétablir, au bénéfice du conseil général, le recours sur succession ou sur donation, pour les personnes qui auraient bénéficié de l'aide départementale et qui disposeraient néanmoins des ressources suffisantes.*

I - Le dispositif proposé

Le présent article 5 a pour objet de compléter les dispositifs d'aide financière des conseils généraux à la prise en charge de la perte d'autonomie précédemment proposée.

Le **paragraphe I**, en modifiant sur deux points la rédaction de l'article L. 132-8 du code de la sécurité sociale, prévoit que les règles du recours sur succession seront applicables au nouvel article L. 231-1 B qui organise la prise en charge complémentaire de la perte d'autonomie pour les personnes âgées dont les ressources sont insuffisantes.

Le **paragraphe II** a pour objet de préciser que les modalités de cette procédure de recouvrement interviendront « *selon les règles de droit commun* », sur le modèle des bénéficiaires de l'aide sociale à domicile ou de la prise en charge du forfait journalier.

II - La position de votre commission

Votre commission n'a pas souhaité retenir le dispositif d'aide financière des conseils généraux à la prise en charge de la perte d'autonomie. Il n'y a donc pas lieu de rouvrir en l'espèce le débat sur le recouvrement sur succession.

Article 6
(art. L. 140-1 du code des assurances)
**Inclusion de la perte d'autonomie dans le champ
des contrats collectifs d'assurance**

Objet : Cet article propose d'inclure explicitement la perte d'autonomie et la dépendance dans le champ des contrats collectifs d'assurance.

I - Le dispositif proposé

L'article L. 140-1 du code des assurances a pour objet de définir, sur le plan juridique, la notion de contrat d'assurance de groupe.

Dans sa rédaction actuelle, issue des lois n° 81-5 du 7 janvier 1981 et n° 89-1014 du 31 décembre 1989, il s'agit d'un « *contrat souscrit par une personne morale ou un chef d'entreprise en vue de l'adhésion d'un ensemble de personnes répondant à des conditions définies au contrat, pour la couverture des risques dépendant de la durée de la vie humaine, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité, des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité ou de risque de chômage* ».

Le présent article 6 vise à y ajouter le risque de dépendance, défini à nouveau comme la perte d'autonomie ou la dépendance physique ou mentale.

II - La position de votre commission

Cet article présente un objet essentiellement rédactionnel.

Les professionnels de l'assurance considérant, pour leur part, que la définition actuelle de l'article L. 140-1 est suffisamment large pour inclure l'assurance dépendance, votre commission n'a pas jugé utile de reprendre ce dispositif dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Article 7
(art. L. 132-20 du code des assurances)
**Conséquences du non-paiement des primes
d'un contrat d'assurance dépendance**

Objet : Cet article vise l'hypothèse du non-paiement des primes d'un contrat d'assurance dépendance et prévoit en conséquence le principe d'une réduction des garanties.

I - Le dispositif proposé

Le présent article propose d'insérer un nouvel alinéa au sein de l'article L. 132-20 du code des assurances, de façon à organiser les conséquences d'un non-paiement des primes d'un contrat d'assurance dépendance.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 132-20 prévoit que l'entreprise d'assurance ne doit pas entamer d'action particulière pour exiger le paiement des primes, mais notifier par lettre recommandée le retard de paiement et ses conséquences. *In fine*, une prime non payée entraîne soit la résiliation du contrat en cas d'inexistence ou d'insuffisance de la valeur de rachat, soit la réduction du contrat. S'agissant du cas d'un défaut de paiement d'une cotisation d'un contrat de capitalisation, l'article dispose que les conséquences ne peuvent être que la suspension ou la résiliation pure et simple du contrat et, dans ce dernier cas, la mise à la disposition du porteur de la valeur de rachat que ledit contrat a éventuellement acquise.

A côté de cette procédure de « droit commun », la proposition de loi envisage le cas spécifique des contrats d'assurance dépendance qui, eux, ne possèdent pas de valeur de rachat. Les modalités de réduction de garanties en cas de non-paiement de la prime seraient alors définies par voie réglementaire.

II - La position de votre commission

Ces dispositions apportent des précisions utiles.

Il semble toutefois que la rédaction choisie vise un article du code des assurances relatif à l'assurance vie, alors qu'une référence à l'assurance non-vie serait plus opportune.

Sans préjuger de l'intérêt de reprendre ce dispositif dans le cadre d'un texte de loi ultérieur spécialement dédié à l'assurance dépendance, votre

commission n'a pas considéré qu'il était opportun de l'intégrer d'ores et déjà au présent projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Article 8

*(art. L. 132-19, L. 132-5-1, L. 132-21, L. 132-22, L. 132-26 et L. 133-1
du code des assurances)*

Obligations d'information et dispositions protectrices

Objet : Cet article propose de rendre applicables, à l'égard du bénéficiaire d'un contrat d'assurance dépendance, les obligations d'information ainsi qu'un ensemble de dispositions protectrices incluant la non utilisation des tests génétiques pour l'accès à l'assurance.

I - Le dispositif proposé

Le présent article de la proposition de loi entend accroître les obligations d'information et de protection des personnes ayant souscrit des contrats d'assurance dépendance.

Il propose, à cet effet, de leur appliquer les dispositions figurant :

- à l'article L. 132-19 prévoyant que tout intéressé peut se substituer au contractant pour payer les primes ;
- à l'article L. 132-5-1 donnant une possibilité de renoncement dans un délai de trente jours aux personnes ayant signé une proposition ou un contrat d'assurance ;
- aux articles L. 132-20 et L. 133-21 définissant une obligation pour l'organisme d'assurance de communiquer chaque année à l'assuré une estimation de valeur de rachat du contrat ;
- à l'article L. 132-26 prévoyant le cas et les conséquences d'une erreur sur l'âge des assurés.

II - La position de votre commission

Ces dispositions apportent des précisions utiles.

Comme c'était le cas pour l'article précédent, elles devraient toutefois figurer non pas dans la partie du code des assurances relatif à l'assurance vie, mais dans celle de l'assurance non-vie.

Votre commission a donc décidé d'en réserver l'examen dans le cadre d'un dispositif législatif ultérieur dédié spécifiquement à l'assurance dépendance.

Article 9

Transfert des droits en cas de rupture de contrat de travail du salarié ou de faillite de l'entreprise

Objet : Cet article définit un principe de transférabilité des droits en cas de rupture de contrat de travail du salarié ou de faillite de l'entreprise.

I - Le dispositif proposé

Cet article prévoit, en cas de rupture du contrat de travail d'un salarié dont l'employeur avait souscrit un contrat collectif d'assurance dépendance, le transfert intégral des droits, et sans pénalité, vers le contrat collectif d'assurance dépendance du nouvel employeur ou vers un contrat individuel d'assurance dépendance. Il propose d'y ajouter la possibilité d'une aide financière du département.

Ces dispositions jouent dans deux hypothèses : en cas de rupture du contrat de travail ou en cas de faillite de l'entreprise, dans l'objectif d'assurer la continuité de la couverture contractuelle.

On notera que si l'intéressé est au chômage, il a la faculté de demander à bénéficier du dispositif d'aide du conseil général (L. 231-1 A nouveau du code de l'action sociale et des familles) exposé à l'article 4.

Il convient enfin de remarquer qu'il n'est pas procédé, en l'espèce, à une codification dans le code des assurances.

II - La position de votre commission

Votre commission estime qu'il est fondamental, pour les assurés, de disposer de toutes les garanties permettant d'assurer un transfert de leurs contrats d'assurance dépendance, en cas de rupture du contrat de travail ou de faillite de l'entreprise dans laquelle ils travaillent. Les débats de la loi portant réforme des retraites ont d'ailleurs illustré largement cette même préoccupation pour l'épargne retraite.

Pour autant, elle prend également acte des réserves émises par la Fédération française des sociétés d'assurance qui estime, en effet, que la notion de droits acquis dans un contrat d'assurance dépendance n'est pas nécessairement aisée à manier car les cotisations varient en fonction de l'âge de l'assuré à la souscription du contrat.

Si la plupart des contrats collectifs aujourd'hui disponibles sur le marché ont prévu ce type de disposition, il ne semble pas illégitime, sur ce point important, de songer à encadrer la liberté contractuelle.

A ce stade du débat, votre commission ne souhaite toutefois pas, dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, modifier de façon sensible les dispositions du code des assurances sans une concertation approfondie avec les professionnels de l'assurance, les associations de consommateurs et les divers représentants des assurés.

Article 10

Transfert des droits en cas de liquidation des droits à pension du salarié

Objet : Cet article définit, pour les salariés prenant leur retraite, un principe de libre transfert des droits qui sont acquis dans le cadre du contrat collectif d'assurance dépendance de l'entreprise dans laquelle ils travaillent.

I - Le dispositif proposé

Le présent article, d'une inspiration identique au précédent, envisage ici le devenir du contrat d'assurance dépendance lorsque le salarié liquide ses droits à pension. Il propose alors que les droits acquis dans un contrat collectif d'assurance dépendance soient transférés, sans pénalité, vers le contrat individuel d'assurance dépendance de son choix.

Il est également prévu qu'en cas d'insuffisance de ressources, l'ancien salarié puisse s'adresser aux conseils généraux au titre de l'aide préventive et complémentaire à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées envisagée à l'article 4.

Le présent article renvoie enfin les conditions d'application de ce dispositif à une mesure réglementaire à intervenir.

II - La position de votre commission

Votre commission est favorable à l'esprit de ce dispositif, qui est de nature à renforcer les garanties des salariés. Il est, en effet, logique qu'un plus large essor de l'assurance dépendance encouragé par la puissance publique s'accompagne d'un formalisme renforcé et de garanties accrues de transparence.

Votre commission prend néanmoins acte des réserves formulées par les professionnels de l'assurance, qui considèrent qu'il serait préférable de faire référence aux « éventuels droits acquis » et de préciser que le transfert vers un contrat individuel d'assurance dépendance s'opère sous réserve que le contrat collectif souscrit par l'entreprise n'ait pas prévu une possibilité de poursuivre le contrat.

L'enjeu est important car le montant de la cotisation d'assurance dépendance acquittée par un assuré dépend de l'âge initial auquel il a souscrit le contrat. Si le départ en retraite conduisait à une rupture du contrat et rendait indispensable la signature d'un second, l'assuré s'en trouverait sévèrement pénalisé.

Votre commission considère que même si les contrats disponibles sur le marché prévoient désormais expressément cette hypothèse, il ne semble pas illégitime de vouloir encadrer la liberté contractuelle et d'évaluer précisément le cas des personnes qui sont dépourvues de telles garanties.

Pour autant, comme dans le cas de l'article précédent, votre commission ne souhaite pas, dans le cadre actuel de l'examen du projet de loi relatif à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, modifier de façon sensible les dispositions du code des assurances sans une concertation approfondie avec les professionnels de l'assurance, les associations de consommateurs et les divers représentants des assurés.

Article 11
(art. 575 et 575 A du code général des impôts)
**Compensations des pertes de recettes de l'État,
des organismes de sécurité sociale et des conseils généraux**

Objet : Cet article a pour objet de compenser les pertes de recettes résultant des dispositions de la présente proposition de loi par une taxe additionnelle sur les tabacs pour l'État et les organismes sociaux et par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement pour les départements.

I - Le dispositif proposé

Le présent article prévoit les modalités de compensation des pertes de recettes causées par les dispositions de la présente proposition de loi, pour l'État et les organismes de sécurité sociale.

L'État serait en effet affecté par la réduction d'impôt prévue à l'article premier ainsi que par la déduction fiscale proposée dans le cadre de l'article 2. Les organismes de sécurité sociale, pour leur part, seraient touchés par l'exonération des cotisations patronales envisagée à l'article 3. Dans les deux cas, il est proposé de financer les pertes de recettes correspondantes par une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs consommés en France.

S'agissant des départements, il est prévu que l'augmentation des charges entraînée par l'application du dispositif d'aide complémentaire « *est compensée par une augmentation, à due concurrence, de la dotation globale de fonctionnement* ».

II - La position de votre commission

Votre commission approuve le principe des modalités de compensation envisagées pour l'État et les organismes de sécurité sociale.

Cette préoccupation est traduite dans l'amendement qu'elle a présenté sous forme d'article additionnel avant l'article 12.

TRAVAUX DE COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 12 mai 2004 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé l'audition de M. Hubert Falco, ministre délégué aux personnes âgées, sur le projet de loi n° 299 (2003-2004), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

M. Hubert Falco, ministre délégué aux personnes âgées, a déclaré que les 15.000 décès causés par la canicule de l'été 2003 ont révélé les carences des dispositifs d'aide et d'accueil des personnes âgées fragiles et imposé l'urgence d'une prise en compte des conséquences du vieillissement.

A ce titre, il a rappelé que le Premier ministre avait concrétisé ces moyens d'action en octobre dernier dans l'annonce d'un plan ambitieux au bénéfice des personnes âgées et handicapées. Il a précisé que ce plan permettrait d'assurer un financement pérenne des diverses actions d'accompagnement du vieillissement, dont le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, et de combler le retard pris par les politiques publiques en ce domaine. Une enveloppe de 9 milliards d'euros serait consacrée à sa mise en œuvre d'ici à 2008, partagée équitablement entre les actions menées au bénéfice des personnes âgées et celles prévues en faveur des personnes handicapées.

M. Hubert Falco, ministre délégué aux personnes âgées, s'est félicité de ce que ce financement soit assuré par l'instauration d'une journée de solidarité, en raison du caractère symbolique et fraternel de cette mesure. Il a insisté sur le choix du Gouvernement de recueillir le produit d'une journée de travail offerte par l'ensemble des salariés, plutôt que de pénaliser le pouvoir d'achat des ménages en augmentant la fiscalité.

Il a enfin affirmé que la création d'une caisse de solidarité constitue en soi une garantie que les sommes dédiées à l'amélioration du sort des personnes âgées et des personnes handicapées ne seront pas détournées de leur objectif.

M. André Lardeux, rapporteur, a rappelé que le Gouvernement a donné des instructions pour que les établissements d'accueil de personnes âgées soient équipés de salles rafraîchies. Il s'est interrogé sur l'existence de moyens financiers permettant d'accompagner cette annonce. Il a ensuite constaté que le projet de loi ne précise pas clairement la nature des organes, ni l'étendue des missions de la caisse nationale de solidarité. Il a donc demandé si, dans l'attente du futur projet de loi qui procédera à ces définitions, il ne serait pas préférable de confier, au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, la gestion provisoire des ressources collectées au titre de la journée de solidarité.

M. Hubert Falco, ministre, a observé que la plupart des personnes âgées victimes de la canicule sont décédées du fait de leur incapacité à récupérer, durant la nuit, de la fatigue accumulée pendant la journée, en raison du maintien de températures nocturnes élevées. Il a rappelé qu'une circulaire, publiée en février, dernier avait incité l'ensemble des établissements pour personnes âgées à s'équiper d'une pièce rafraîchie en prévision de l'été 2004. Des financements, abondés à hauteur de 40 millions d'euros, permettront de subventionner 40 % de ces équipements, dont le coût est plafonné forfaitairement à 15.000 euros, pour tout établissement habilité à l'aide sociale.

Il a ensuite estimé que le fonds de financement de l'APA n'est pas en mesure d'accueillir des sommes destinées à financer tout à la fois des actions en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées et que, pour cette raison, le Gouvernement a préféré qu'une caisse spécifique soit destinataire du produit de la journée de solidarité.

M. André Lardeux, rapporteur, a rappelé la publication récente du rapport d'étape de l'étude commandée par le Gouvernement à MM. Raoul Briet et Pierre Jamet, dans le cadre du plan de solidarité pour les personnes dépendantes. Ce rapport provisoire propose de conférer aux départements une fonction de chef de file dans la gestion de la prise en charge de la dépendance et du handicap, cette fonction justifiant par ailleurs, que puisse leur être confiée la gestion de certains crédits aujourd'hui gérés par l'assurance maladie. Il s'est interrogé sur l'accueil réservé par le Gouvernement à ses propositions.

Il a également constaté que les dispositions prévues par le projet de loi entraînent plusieurs dépenses directes ou indirectes pour les collectivités territoriales et s'est enquis des dispositifs financiers prévus par le Gouvernement pour les compenser.

M. Hubert Falco, ministre délégué aux personnes âgées, a déclaré que le Gouvernement ne disposait pas encore des conclusions définitives du rapport cité. Il appartiendra finalement à la représentation nationale, le moment venu, de suivre, ou non, les préconisations qu'il formulera. Il a

estimé, par ailleurs, que le projet de loi n'imposera pas aux collectivités territoriales des charges telles qu'elles justifient un dispositif de compensation.

***M. André Lardeux, rapporteur,** a constaté que les dispositions du projet de loi permettront de financer la prestation de compensation en faveur des personnes handicapées, à hauteur de 850 millions d'euros. Il s'est interrogé sur la collectivité qui serait financeur, en dernier ressort, de cette prestation.*

Il a ensuite souhaité savoir si le Gouvernement avait étudié des mesures concrètes permettant d'inciter les personnes vieillissantes ou leurs enfants à contracter une assurance personnelle, pour elles-mêmes ou pour leurs parents, permettant de les prémunir de manière complémentaire contre le risque de perte d'autonomie.

***M. Hubert Falco, ministre,** a estimé qu'il appartiendra au Parlement dans le cadre de l'examen du texte relatif aux droits et à l'égalité des chances des personnes handicapées de déterminer la collectivité à laquelle il reviendra la charge de financer, en ultime lieu, la prestation de compensation. Concernant les dispositifs de prévoyance ou d'assurance dépendance, il a considéré que les pouvoirs publics devaient avant tout répondre à une situation d'urgence et que, dès lors, il relevait de la responsabilité individuelle de compléter la prise en charge prévue dans le cadre de la solidarité nationale.*

***M. Serge Franchis** s'est inquiété de la situation d'asphyxie financière dans laquelle se trouvent beaucoup d'associations d'aides à domicile dans le département de l'Yonne et a souhaité connaître les mesures que le Gouvernement serait susceptible de prendre pour leur apporter un soutien actif. Il a ensuite estimé hautement souhaitable d'inciter les personnes à recourir à des systèmes de prévoyance contre la dépendance.*

***M. Gilbert Chabroux** a affirmé que le projet loi présenté par le Gouvernement recueillait contre lui une hostilité générale, tant des partenaires sociaux que des partis politiques, hostilité dont témoigne notamment l'opposition, au projet, du groupe de l'union pour la démocratie française à l'Assemblée nationale.*

Il a souligné que la véritable motivation du projet de loi était de procéder à la remise en cause de la loi sur la réduction du temps de travail et a cité une étude réalisée par l'observatoire français des conjonctures économiques, estimant que les dispositions du projet de loi pourraient avoir pour effet la destruction de 20.000 à 30.000 emplois.

M. Jean-Pierre Godefroy a partagé cette critique et s'est inquiété des conséquences financières, sur les établissements publics de santé, de la contribution de 0,3 % assise sur la masse salariale prévue par le projet loi.

M. Bernard Cazeau a estimé que la dépendance relevait de la solidarité nationale et n'avait, dès lors, pas vocation à être financée par un prélèvement reposant sur les seuls revenus du travail. Il s'est élevé contre les transferts de charges vers les collectivités territoriales résultant de ce projet de loi, précisant que le coût de la cotisation pour le conseil général de Dordogne s'élèverait à 130.000 euros.

Il a enfin déploré le manque de cohérence législative entre l'ensemble des textes nécessaires à la mise en œuvre du plan de solidarité pour les personnes dépendantes, dont certains aspects relèvent du projet de loi relatif aux droits et à l'égalité des chances des personnes handicapées, d'autres de la future réforme de l'assurance maladie, du présent projet de loi ou des textes relatifs à la décentralisation.

M. Michel Esneu s'est félicité de l'esprit généreux des dispositions du projet de loi, mais a déploré que l'équipement des établissements accueillant des personnes âgées en local rafraîchi ait été recommandé par une mesure contraignante, généralisée sur l'ensemble du territoire hors de toute considération locale.

M. Guy Fischer a rappelé l'hostilité du groupe communiste au projet de loi et a regretté que les débats qu'il occasionne n'aient pas lieu dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie. Il a souligné l'opposition de l'ensemble des partenaires sociaux aux dispositions du texte et s'est inquiété des risques de privatisation de la prise en charge de la dépendance que pourrait susciter l'adoption de dispositions favorisant la prévoyance individuelle en matière d'autonomie.

M. Gérard Dériot a signalé que l'ensemble des établissements accueillant des personnes âgées dans l'Allier a déjà bénéficié d'une subvention du conseil général afin de s'équiper d'une salle rafraîchie. Il a demandé si ce département pourrait néanmoins percevoir, a posteriori, les incitations financières prévues à cet effet par le Gouvernement.

M. Paul Blanc s'est interrogé sur la place réservée aux services de maintien à domicile dans le cadre du « plan blanc » annoncé par le ministre.

M. Jean-Louis Lorrain a rappelé que la région Alsace bénéficie désormais d'une couverture gérontologique de haute qualité, mais que des problèmes d'articulation demeurent entre le secteur sanitaire et le secteur médico-social. Il s'est enquis, en conséquence, des mesures qui pourraient être prises afin de parvenir à une meilleure coordination entre ces deux secteurs.

M. Claude Domeizel a estimé que la canicule servait d'alibi au Gouvernement pour obtenir du Parlement le vote d'un texte aux dispositions inévitables. Il a estimé que l'institution d'un dispositif de veille et d'alerte relève du domaine réglementaire et que les dispositions afférentes à ce plan ne figurent dans le projet de loi que parce qu'elles constituent des charges nouvelles non compensées pour les collectivités territoriales. Il a ensuite fait part de ses inquiétudes devant le peu de précision des dispositions proposées par le texte pour la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

En réponse, M. Hubert Falco, ministre délégué aux personnes âgées, a observé que les mesures prévues dans le cadre du plan de solidarité pour les personnes dépendantes permettraient d'améliorer la situation du secteur de l'aide à domicile. Il a en outre indiqué que le lundi de Pentecôte ne constitue pas en soi une fête religieuse, cette journée étant d'ailleurs travaillée dans l'État du Vatican.

Concernant les établissements de santé, il a précisé que la taxe de 0,3 % s'appliquerait sur l'ensemble de la masse salariale, mais que le coût serait répercuté sur les comptes de l'assurance maladie en proportion de la partie soin, et sur les résidants pour la partie relative à l'hébergement.

M. Hubert Falco, ministre délégué aux personnes âgées, a ensuite rappelé que les mesures incitant au rafraîchissement d'une pièce dans les établissements accueillant des personnes âgées n'impliquent pas l'obligation de climatiser les locaux.

Il a insisté sur la nécessité d'une mise en œuvre rapide de certaines dispositions du projet de loi, notamment le plan d'urgence ou encore le vote des mesures financières permettant d'assurer le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie pour l'année 2004.

Il a enfin précisé à M. Gérard Dériot que le bénéfice des subventions d'équipement permettant l'installation de salle rafraîchie serait ouvert à toutes les maisons accueillant des personnes âgées qui auraient procédé à ces investissements à compter du mois de septembre 2003.

M. Nicolas About, président, a rappelé que les 15.000 morts causés par la canicule constituent une blessure profonde pour la nation tout entière et que cette plaie justifie en elle-même qu'un effort financier à la mesure de l'enjeu soit entrepris.

II. AUDITIONS

Réunie le jeudi 13 mai 2004 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé aux auditions sur le projet de loi n° 299 (2003-2004), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

1. Audition de M. Jean-Marie Spaeth, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

La commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Jean-Marie Spaeth, président du conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

M. André Lardeux, rapporteur, a souhaité connaître la position du conseil d'administration de la CNAMTS sur ce projet de loi, ainsi que les éventuels termes de l'alternative que l'on pouvait envisager pour assurer la prise en charge du risque autonomie-dépendance.

M. Jean-Marie Spaeth a tout d'abord souligné le caractère partiel du débat en cours en raison, d'une part, de la perspective d'une seconde loi sur les missions de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), dont le contenu reste à déterminer, d'autre part de l'attente des conclusions définitives du rapport confié à MM. Raoul Briet et Pierre Jamet sur ce sujet, qui ne sont pour l'instant disponibles que sous la forme d'un document d'étape.

Après avoir relevé le caractère exceptionnel de l'avis négatif sur le projet de loi, rendu unanimement, tant par le conseil d'administration de la CNAMTS que par ceux des trois autres organismes gestionnaires consultés du régime général, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA), il a fait part de son opposition au dispositif retenu, pour des raisons tenant à la fois à son fond et à sa forme. Sur la forme, il a déploré le manque de concertation initial, ainsi que l'éclatement de la discussion entre différents projets de loi actuellement en navette ou en cours de préparation. Sur le fond, et en s'appuyant sur le rapport d'étape Briet - Jamet établi dans le cadre de la mission de préfiguration

de la CNSA, il a fait part de l'inquiétude du conseil d'administration de la CNAMTS, qui redoute que la création de la CNSA ne soit la première étape d'un processus aboutissant à la partition de la prise en charge des soins des assurés sociaux. Après avoir considéré que le projet de loi porterait alors en germe un risque de rupture du pacte de solidarité entre les générations, il a annoncé que la CNAMTS et les autres organismes gestionnaires cités seront amenés à présenter, dans les prochains jours, un ensemble de contre-propositions.

*Après avoir rappelé que la CNSA devrait fournir une somme de 170 millions d'euros afin d'accélérer la médicalisation des maisons de retraite, **M. André Lardeux, rapporteur**, s'est interrogé sur les dispositions de l'article 9 du projet de loi, qui prévoit une contribution des régimes d'assurance maladie pour le financement des établissements accueillant des personnes âgées.*

***M. Jean-Marie Spaeth** a souligné qu'en 2002, l'assurance maladie avait consacré 2,2 milliards d'euros au financement de l'accueil des personnes âgées. Il s'est ensuite déclaré totalement opposé à l'orientation envisagée par le document d'étape Briet - Jamet consistant à transférer la totalité de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) médico-social, soit un montant annuel de l'ordre de 8 milliards d'euros, aux départements. Il a considéré que ce schéma était condamnable, dans la mesure où il était de nature à remettre en question l'effectivité de la tarification ternaire - avec trois parties distinctes pour les soins, l'hébergement et la dépendance - des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes. Rappelant que ce mécanisme apportait un élément de transparence et de bonne gestion, il s'est inquiété de la perspective de voir une part des dépenses de soins, dans ces établissements, s'imputer sur celles des soins de ville, et échapper ainsi à la régulation d'ensemble de la dépense.*

Il a également jugé qu'au-delà de la question du périmètre des compétences envisagé pour la CNSA par rapport à celui de la CNAMTS, se posait celle du choix de société d'offrir un accès aux soins le plus égalitaire possible pour les assurés sociaux.

***M. Nicolas About, président**, a fait observer que le rapport d'étape Briet - Jamet n'était qu'un simple document de travail et, qu'en tant que tel, il n'avait fait l'objet d'aucune approbation officielle, de quelque nature que se soit.*

***M. Jean-Marie Spaeth** a considéré par ailleurs que confier le forfait soins aux présidents de conseils généraux n'apparaissait pas cohérent sur le plan médical et était porteur d'un risque réel d'augmentation des dépenses. Considérant que la CNAMTS assurait au mieux la cohérence des négociations avec les interlocuteurs de référence de l'assurance maladie, il craignait de voir apparaître, à la place d'accords nationaux, une succession d'accords locaux les plus divers entre les présidents de conseils généraux et les différentes catégories de professionnels.*

M. André Lardeux, rapporteur, a observé que le schéma envisagé excluait le risque d'un dérapage des dépenses, dans la mesure où l'utilisation des fonds reposait sur le principe d'une enveloppe fermée et que, seule, une décision d'un conseil général pouvait le conduire, sur une base strictement volontaire, à accroître son intervention dans le domaine de la dépendance. Il a également précisé que la contribution de la CNAMTS transiterait par la CNSA, avant d'être répartie par celle-ci entre les départements, suivant un mécanisme analogue à celui de l'actuel fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA).

M. Jean-Marie Spaeth a indiqué que la CNAMTS proposerait que les présidents de conseils généraux ne puissent établir la tarification de la partie soins sans avoir au moins recueilli, au préalable, un avis conforme de sa part.

M. André Lardeux, rapporteur, a posé la question de savoir si les comptes de la CNSA devaient figurer, ou non, dans la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Marie Spaeth a précisé que deux options étaient en fait possibles : ou bien choisir, comme il le souhaitait et comme l'illustre l'exemple de la branche accidents du travail-maladies professionnelles, de créer un cinquième risque dans le cadre même de l'assurance maladie, ou bien décider que la dépendance ne relevait pas de la sécurité sociale. Il a ajouté que, dans ce deuxième cas, le rattachement de la CNSA à la loi de financement de la sécurité sociale deviendrait impossible. Après avoir indiqué que le problème ne résidait pas tant dans la création de la CNSA que dans la définition de son futur rôle, il a considéré que celui-ci devrait se limiter à celui d'un simple fonds.

M. Serge Franchis a rappelé que, dès la création de la prestation spécifique dépendance, s'était posée la question de la prise en charge de la dépendance dans le cadre d'un cinquième risque de la sécurité sociale ou par le biais de mécanismes d'assurance. Il s'est interrogé sur la notion de dépendance, en se demandant s'il s'agissait d'un état pathologique relevant d'une prise en charge sanitaire ou nécessitant un complément de ressources, à l'image des personnes titulaires du statut de grand invalide de guerre.

M. Jean-Marie Spaeth a considéré que les trois volets de la tarification des établissements accueillant des personnes étaient d'une nature différente, dans la mesure où la partie soins relevait de prestations en nature, tandis que l'hébergement et le traitement de la dépendance correspondaient tous deux à des prestations en espèces. Dans ces conditions, il a estimé qu'il n'était pas acceptable d'envisager que les dépenses de soins soient différentes sur le territoire national en fonction du degré de richesse et des choix faits par les départements.

M. André Lardeux, rapporteur, a souligné que le volet dépendance comportait également, pour une large part, des prestations en nature, notamment

pour les personnes bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile.

***M. Nicolas About, président,** a fait valoir l'utilité, en confiant plus de pouvoirs aux conseils généraux, de disposer d'un opérateur de proximité, qui est, de surcroît, responsable devant les électeurs.*

***M. Gilbert Chabroux** a souhaité pouvoir disposer du texte de l'avis rendu par le conseil d'administration de la CNAMTS. Il a également indiqué qu'il attendait avec intérêt la publication, par la CNAMTS et les autres caisses gestionnaires du régime général, des contre-propositions annoncées. Réaffirmant son opposition à la solution retenue par le Gouvernement, il a déclaré que la suppression d'un jour férié pour financer la prise en charge de la dépendance revenait à instituer une bonne œuvre obligatoire et sélective, constituant une rupture avec le pacte social. Il a enfin insisté sur la nécessité de trouver de nouveaux moyens financiers.*

***M. Jean-Marie Spaeth** a indiqué qu'au-delà de l'avis négatif rendu par le conseil d'administration de la CNAMTS, il considérait ne pas avoir la légitimité suffisante pour se prononcer, ès qualité, sur le principe même de la suppression d'un jour férié pour financer la dépendance, ni pour élaborer des propositions financières alternatives. Pour autant, il a estimé, à titre personnel, que son opposition au présent projet de loi n'allait pas jusqu'à considérer qu'il remettait en cause le pacte social.*

***M. Guy Fischer** s'est déclaré fondamentalement opposé à ce texte, au motif qu'il constituait, à ses yeux, le premier pas d'un processus conduisant au démantèlement de la sécurité sociale. Il a par ailleurs regretté que le sujet de la dépendance et des missions de la CNSA soit simultanément abordé dans de nombreux projets de loi en discussion ou en préparation, ce qui nuit à la clarté du débat. Après avoir estimé que les besoins des personnes âgées dépendantes étaient sous-estimés, il a affirmé que ce texte constituait, après la catastrophe sanitaire de l'été dernier, un projet de loi-alibi.*

Soulignant que le schéma retenu par le Gouvernement tendait fondamentalement à remettre en cause la législation sur les trente-cinq heures, à laquelle certains n'hésitaient pas à attribuer une part de responsabilité dans le bilan de la crise de la canicule, il a rappelé que le groupe communiste républicain et citoyen défendait, pour sa part, la prise en charge de la dépendance dans le cadre d'un cinquième risque de la sécurité sociale géré par la CNAMTS.

2. Audition de M. Pierre Burban, président du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

La commission a ensuite procédé à l'audition de M. Pierre Burban, président du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

M. André Lardeux, rapporteur, a souhaité connaître la position des membres du conseil d'administration de l'ACOSS sur le projet de loi, ainsi que leurs éventuelles propositions alternatives.

M. Pierre Burban a indiqué que le conseil d'administration de l'ACOSS avait exprimé son point de vue dans une résolution critique adoptée à l'unanimité, par laquelle il déplore le manque de concertation préalable et l'insuffisante mise en cohérence des différents projets du Gouvernement. Sur le fond, il s'est inquiété du risque de déstructuration de la sécurité sociale et de rupture du pacte de solidarité que comporte le projet de loi. Le conseil d'administration n'a pas élaboré de propositions alternatives, mais serait favorable à la prise en charge de la dépendance par la sécurité sociale.

M. André Lardeux, rapporteur, a ensuite demandé des précisions sur le rôle que serait appelée à jouer l'ACOSS dans la perception et la gestion de la nouvelle cotisation destinée à financer l'autonomie.

M. Pierre Burban a répondu que les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) prélèveraient la cotisation et que son produit serait centralisé par l'ACOSS. Le prélèvement s'opèrerait en même temps que celui des cotisations d'assurance maladie, dont l'assiette est identique. Une convention, à négocier entre l'ACOSS et la future caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), déterminerait les conditions de versement des fonds à cette dernière. La responsabilité de la trésorerie incomberait à la CNSA.

M. André Lardeux, rapporteur, s'étant interrogé sur l'opportunité d'inclure les comptes de la CNSA dans les lois de financement de la sécurité sociale, M. Pierre Burban a estimé qu'il revenait à l'Etat de répondre à cette question.

Puis M. André Lardeux, rapporteur, a demandé si les exonérations de charges sociales s'appliqueraient aussi à la nouvelle cotisation pour l'autonomie.

M. Pierre Burban a répondu que cette question devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi, mais qu'il lui paraissait, à première vue, difficile d'appliquer les allègements de charges à cette cotisation spécifique.

M. Alain Vasselle a souhaité savoir si la substitution d'une journée de travail à des heures supplémentaires n'allait pas entraîner un manque à gagner pour la sécurité sociale.

M. Pierre Burban a considéré que cet effet serait marginal, car la mensualisation des salaires réduit beaucoup l'impact d'une journée de travail supplémentaire.

M. Guy Fischer a fait part de ses inquiétudes, renforcées par la prise de position hostile du conseil d'administration de l'ACOSS sur l'avenir de la sécurité sociale.

M. Yves Krattinger a souhaité savoir si le conseil d'administration de l'ACOSS, en dépit de son analyse globalement critique, portait un jugement positif sur certains aspects du projet de loi.

M. Nicolas About, président, a demandé quelle était sa position sur une éventuelle départementalisation des crédits médico-sociaux relevant actuellement de l'assurance maladie.

M. Pierre Burban a indiqué que le conseil d'administration de l'ACOSS approuvait les objectifs du projet de loi et qu'il reconnaissait un rôle aux départements dans la prise en charge de la dépendance. Toutefois, il préférerait que cette question soit prise en charge par la sécurité sociale, qui établirait alors un partenariat avec les conseils généraux. Il craignait que le nouveau dispositif prévu par le projet de loi s'articule difficilement avec ceux déjà mis en place par la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ou la caisse nationale d'allocations vieillesse (CNAV) et ne vienne ajouter au manque de lisibilité des financements.

M. Claude Domeizel a demandé si le nouveau dispositif allait occasionner des frais de gestion supplémentaires pour la sécurité sociale, notamment en raison des transferts de crédits des caisses de retraite vers la CNSA.

M. Pierre Burban a indiqué que la sécurité sociale ne supporterait pas de frais de gestion supplémentaires et que les fonds en provenance des régimes vieillesse ne transiteraient pas par l'ACOSS.

M. André Lardeux, rapporteur, a précisé que ces fonds étaient actuellement versés au fonds de financement de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (FFAPA), auquel la CNSA va simplement se substituer.

3. Audition de M. Marcel Lesca, vice-président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)

La commission a enfin procédé à l'audition de M. Marcel Lesca, vice-président du conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).

M. Marcel Lesca a rappelé les principales orientations retenues par la CNAVTS dans le domaine de la dépendance. Il s'est interrogé sur la légitimité des départements à traiter les cas de dépendance les plus lourds, correspondant aux groupes iso-ressources (GIR) 1 à 4, dans la mesure où ces collectivités n'ont pas de compétence dans le domaine sanitaire, et s'est dit favorable à leur prise en charge par la sécurité sociale. Elle seule est à même, en effet, d'avoir une approche globale de la personne, alliant dimension sanitaire et accompagnement social.

Il a rappelé que le conseil d'administration de la CNAVTS avait émis, en décembre 2003, un avis défavorable sur le projet de loi. De plus, la CNAVTS, la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ont déploré, dans une déclaration commune, un manque de concertation dans la préparation du texte, un risque de rupture du pacte de solidarité constitutif de la sécurité sociale et l'absence de définition précise du périmètre d'intervention de la future caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Il a ensuite évoqué la coopération, déjà ancienne, entre la CNAVTS et les conseils généraux autour de la question de la dépendance et s'est dit ouvert à de nouveaux partenariats que la CNSA devrait animer et coordonner.

M. André Lardeux, rapporteur, a demandé s'il était envisageable que la CNAVTS prenne en charge des cotisations d'assurance dépendance complémentaire pour certains de ses assurés aux revenus modiques.

Tout en admettant que la CNAVTS n'avait pas encore étudié précisément cette question, M. Marcel Lesca a exprimé quelques réserves. Ces dernières années, à la suite de la création de la prestation spécifique dépendance (PSD) et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la CNAVTS a recentré son action sur les personnes âgées non dépendantes. De plus, les fonds de la caisse ont vocation à financer des prestations, et non à verser des cotisations.

M. Claude Périnel, directeur national de l'action sociale à la CNAVTS, a ajouté que la caisse avait toujours veillé à individualiser ses mesures d'aide aux personnes âgées, notamment au niveau des caisses

régionales qui organisent l'aide à domicile. La CNAVTS s'interroge aujourd'hui sur les moyens de contribuer au financement de l'hébergement des personnes âgées en établissement.

***M. André Lardeux, rapporteur,** a ensuite demandé des précisions sur les partenariats que la CNAVTS serait appelée à nouer avec la future CNSA.*

***M. Marcel Lesca** a confirmé la volonté de la CNAVTS de contribuer au bon fonctionnement du dispositif. La caisse souhaite, en particulier, diversifier et améliorer la qualité de l'offre de services aux personnes âgées. Le réseau des caisses régionales du régime général doit rester un acteur important du système.*

En réponse à une question de M. André Lardeux, rapporteur, il a estimé que les comptes de la CNSA, qui relèvent de la solidarité nationale, avaient vocation à figurer dans la loi de financement de la sécurité sociale.

***M. Guy Fischer** a demandé si l'on devait s'attendre à une augmentation de la demande de places d'hébergement en établissements pour personnes âgées dépendantes (EPAD).*

***M. Claude Périnel** a rappelé que les EPAD étaient subventionnés par l'assurance maladie et la CNAVTS. Du fait de la création de l'allocation personnalité d'autonomie (APA), la CNAVTS souhaite se recentrer sur les personnes relevant des GIR 5 et 6, et envisage, dans le cadre de la négociation de sa prochaine convention d'objectifs et de gestion, d'associer les départements au financement de ces établissements. Cela permettrait de réorienter les fonds, afin de diversifier l'offre de services d'aide à domicile et de développer des formules intermédiaires entre l'hébergement en établissement et le maintien à domicile.*

***M. Alain Vasselle** a souhaité savoir si la caisse avait une opposition de principe à ce que le fonds d'action sociale serve à financer des cotisations à une assurance complémentaire dépendance pour des personnes à faibles revenus. Il a fait valoir qu'il serait moins coûteux de verser des cotisations d'assurance que de prendre en charge, ensuite, les personnes dépendantes. Il a également demandé si l'on allait s'orienter vers une diminution de la prise en charge des heures d'aide ménagère pour les personnes relevant des GIR 5 et 6.*

***M. Marcel Lesca** a indiqué que le conseil d'administration de la caisse ne s'était pas encore prononcé sur l'opportunité de développer une assurance complémentaire dépendance.*

***M. Claude Périnel** a précisé que, le financement de la dépendance ne relevant pas de la CNAVTS, la prise en charge de cotisations d'assurance ne s'accompagnerait d'aucun gain financier pour la caisse. Il a indiqué que le nombre d'interventions d'aide ménagère n'avait pas diminué. Un accord de*

mars 2002 a eu pour effet de revaloriser la qualification et les salaires des aides à domicile et la caisse a accompagné financièrement ces améliorations, sans diminuer le nombre des interventions. Ces mesures d'aide bénéficient aux personnes relevant des GIR 5 et 6 et sont menées en coordination avec les conseils généraux et les centres locaux d'information et de coordination gérontologique (CLIC). La caisse s'efforce de réduire l'écart entre les besoins évalués et l'aide à domicile réalisée.

***M. Alain Vasselle** a souligné que l'APA avait été une mesure coûteuse et que l'on pouvait être tenté de réaliser des économies en inscrivant les personnes dépendantes dans un GIR ne reflétant pas leur degré réel de dépendance.*

***M. Marcel Lesca** a rappelé la pluralité de services chargés d'évaluer la dépendance et a indiqué que la caisse avait décidé d'engager des expérimentations pour améliorer ses procédures. Il a souligné qu'elle avait, par ailleurs, récemment revalorisé les tarifs des aides ménagères, mais que les crédits dégagés au niveau national ne sont pas toujours perceptibles sur le terrain, les professionnels jugeant ces améliorations encore insuffisantes.*

III. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le **mardi 18 mai 2004** sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. André Lardeux sur le projet de loi n° 299 (2003-2004), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et la proposition de loi n° 145 (2003-2004), de M. Alain Vasselle, relative à la création d'une assurance dépendance.**

M. André Lardeux, rapporteur, a tout d'abord rappelé la gravité du drame de la canicule, qui a mis en évidence, à l'été 2003, la nécessité de mieux prendre en charge les personnes âgées dépendantes. Le texte présenté par le Gouvernement, qui s'inscrit dans un programme d'actions plus vaste, propose un mode de financement original pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Il comporte trois titres : le premier est consacré à la mise en place d'un dispositif de veille et d'alerte, le deuxième institue la « journée de solidarité » et le troisième prévoit les dispositions créant une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et les modalités de son financement.

M. André Lardeux, rapporteur, a présenté le volet préventif qui comprend, d'une part, la définition d'un plan départemental de veille et d'alerte, d'autre part, la tenue d'un fichier communal des personnes âgées et des personnes handicapées permettant aux autorités de disposer rapidement de la liste des personnes auxquelles une attention particulière devra être portée. Il a, sur ce point, considéré que la charge supplémentaire qui en résultera, pour les communes, justifie qu'une compensation financière leur soit accordée, conformément à l'article 72-2 de la Constitution.

Il a ensuite exposé le principe de la journée de solidarité qui, s'inspirant du modèle allemand, consiste à transformer un jour férié en jour ouvré sans rémunération supplémentaire afin de dégager des moyens financiers nouveaux à affecter à la prise en charge de la dépendance. En rupture avec la tendance à la réduction du temps de travail, cette mesure aurait pour effet d'accroître de 0,4 % le temps de travail des Français. Le choix de ce dispositif s'explique par le fait que la préservation de notre protection sociale ne peut plus reposer sur l'augmentation de la pression

fiscale, mais suppose un effort supplémentaire afin d'accroître la richesse nationale.

M. André Lardeux, rapporteur, a rappelé que l'instauration de cette journée préserverait le revenu des ménages : elle ne donnerait certes pas lieu à rémunération supplémentaire, mais les salariés mensualisés, auxquels les jours fériés sont déjà payés, ne subiraient aucune perte de salaire. Par ailleurs, sa mise en œuvre devrait permettre l'augmentation de la production des entreprises privées et une amélioration du fonctionnement des services publics.

M. André Lardeux, rapporteur, a ensuite évoqué les difficultés pratiques que pose l'application de cette mesure, notamment dans les entreprises où les jours fériés ne sont pas chômés et pour lesquelles la journée de solidarité n'entraînerait pas systématiquement de production supplémentaire. Il a également évoqué la situation des salariés non mensualisés qui bénéficient généralement du chômage des jours fériés, mais sans être rémunérés et pour lesquels il semblait difficile d'imposer une journée supplémentaire de travail sans aucune contrepartie financière.

Conscients de ces difficultés, le Gouvernement, puis l'Assemblée nationale, ont opéré les assouplissements nécessaires : le projet de loi propose désormais que les partenaires sociaux fixent, par la négociation, la date de la journée de solidarité et que le lundi de Pentecôte ne soit imposé qu'à défaut d'accord. Il est également prévu de rémunérer les salariés non mensualisés s'ils étaient amenés à travailler une journée de plus et d'aménager le régime applicable aux salariés à temps partiel ou à ceux changeant d'employeur en cours d'année.

Puis M. André Lardeux, rapporteur, a présenté la seconde innovation du projet de loi : le financement de l'autonomie des personnes âgées ou des personnes handicapées par une Caisse nationale dédiée à cet objet et les modalités de calcul des ressources nouvelles. Sur la base estimée de la richesse supplémentaire produite par une journée travaillée, le Gouvernement a considéré qu'une contribution équivalente à 0,3 % de la masse salariale pouvait être demandée aux entreprises. Celle-ci sera instituée, calculée et recouvrée selon les mêmes modalités que les cotisations patronales d'assurance maladie et devrait rapporter 1,6 milliard d'euros, soit 1,2 milliard versé par les employeurs privés et 400 millions par les employeurs publics. En y ajoutant les 300 millions d'euros attendus de la contribution additionnelle à la taxe de 2 % sur les revenus du capital, on évalue à 1,9 milliard d'euros les moyens nouveaux affectés à la Caisse nationale de solidarité pour la prise en charge de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Sur ce point, M. André Lardeux, rapporteur, a précisé que, dans l'attente des conclusions du rapport Briet-Jamet, le projet de loi ne pouvait pour l'instant prévoir, de manière définitive, les organes et les missions de

cette Caisse. Cette question sera traitée d'ici quelques mois dans un texte de loi ultérieur.

Il a ajouté qu'il ne lui paraissait pas souhaitable que la gestion du risque dépendance soit confiée à la sécurité sociale, en raison de sa situation financière d'abord, et parce qu'il serait préjudiciable de se priver de la riche expérience des départements dans la prise en charge de la dépendance.

Il a ensuite exposé la répartition des ressources nouvelles entre les actions destinées respectivement aux personnes âgées et aux personnes handicapées, ces deux secteurs étant strictement distingués :

- les personnes handicapées bénéficieront, à partir de 2005, de 850 millions d'euros, essentiellement consacrés au financement de la prestation de compensation ;

- les personnes âgées sont attributaires de 60 % des recettes nouvelles : 20 % serviront de complément pour le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), les 40 % restants permettront de solvabiliser les actions en faveur des personnes âgées affichées dans le plan de solidarité pour l'autonomie, c'est-à-dire la médicalisation des établissements et l'accentuation de l'effort en faveur de la vie à domicile. Par ailleurs, les crédits actuels du fonds de financement de l'APA, soit un milliard d'euros, seront regroupés au sein de la future Caisse.

Enfin, compte tenu du vieillissement de la population française, **M. André Lardeux, rapporteur**, a estimé utile de promouvoir la prévoyance individuelle ou collective. Il a retenu dans ce but plusieurs éléments d'une proposition de loi déposée par M. Alain Vasselle et plusieurs de ses collègues, destinés à créer des incitations fiscales et sociales permettant aux personnes de s'assurer, ou d'assurer leurs ascendants, face au risque de la dépendance.

M. Gilbert Chabroux s'est étonné que les contestations formulées contre ce texte lors des débats à l'Assemblée nationale, et ne provenant pas seulement de l'opposition, n'aient pas été rapportées dans cette présentation. Il a estimé que le projet de loi rompait le pacte de solidarité nationale, dans la mesure où l'effort principal porte sur les salariés. Alors que les entreprises verront leur production augmenter, ce qui permettra d'ailleurs à l'État de prélever davantage de recettes fiscales, les salariés ne retireront aucun bénéfice de leur journée de travail supplémentaire. Il a déploré le manque de précisions concernant les contours définitifs de la Caisse nationale de solidarité, ainsi que l'absence de cohérence de l'action du Gouvernement qui poursuit des objectifs connexes à travers des textes différents comme la réforme de l'assurance maladie, les responsabilités locales ou la compensation du handicap, ce qui ne permet pas d'appréhender globalement la situation. Il a indiqué qu'en conséquence son groupe s'opposerait à ce projet.

M. Guy Fischer a estimé que les amendements du rapporteur portaient sur des points de détail et ne traitaient pas les vrais problèmes soulevés par ce projet de loi. Tout en partageant l'objectif d'une meilleure prise en charge de la dépendance, il a estimé que ce projet de loi remettait en cause le pacte de solidarité et la durée du travail dans notre pays. Il s'est inquiété des encouragements donnés aux assurances privées, prélude à une privatisation de la sécurité sociale. Il a déploré que le débat sur la création d'une cinquième branche de sécurité sociale soit esquivé et que le texte ne prévoie aucun dispositif pour réduire les inégalités entre départements. Il a annoncé que son groupe s'opposerait à l'adoption de ce projet de loi.

M. Alain Vasselle s'est réjoui que les partenaires sociaux puissent fixer à leur gré la date de la journée de solidarité.

M. Alain Gournac a également approuvé la souplesse offerte aux partenaires sociaux et s'est déclaré très satisfait du message de solidarité adressé à nos aînés par ce projet de loi. Il a souhaité que la prise en charge de la dépendance soit assurée au plus près des usagers.

M. Michel Esneu s'est félicité que la concertation ait permis d'introduire les souplesses nécessaires dans le texte et a estimé que les valeurs de générosité et de fraternité devaient être remises à l'honneur.

M. Bernard Cazeau est revenu sur le manque de cohérence entre les différents projets du Gouvernement. Il a indiqué que le projet ne garantissait pas que les recettes permettraient de faire face à l'augmentation future des besoins et il a estimé qu'on ne pouvait dissocier le cas des personnes âgées dépendantes de celui des personnes handicapées.

M. Claude Domeizel s'est étonné que le rapport ne mentionne pas l'opposition unanime des instances consultées à ce projet de loi. Il s'est inquiété des difficultés de financement des travaux à mener dans les maisons de retraite et a estimé que la compensation accordée aux collectivités territoriales devait prendre en compte d'autres sujétions que la seule création de fichiers.

Mme Annick Bocandé a demandé si la totalité des recettes prélevées en application de ce projet iraient à la Caisse nationale de solidarité et comment elles seraient réparties.

M. André Lardeux, rapporteur, a répondu que la totalité des recettes seraient bien affectées à la Caisse et que l'article 10 du projet de loi définissait les conditions de répartition des crédits. Il a jugé excessives les critiques adressées à ce projet de loi, qui constitue une réponse pragmatique à la nécessité de trouver de nouvelles ressources pour faire face à la dépendance, en mettant aussi à contribution les revenus du capital. Il a précisé qu'il souhaitait une compensation de l'ensemble des dépenses résultant pour les collectivités locales de la mise en place des plans de veille. Il s'est réjoui des garanties de souplesse et de proximité apportées par le texte.

et a souhaité que des incitations soient créées pour encourager les Français à s'assurer contre le risque de dépendance.

A l'issue de ce débat, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi et des amendements présentés par le rapporteur.

A l'article premier (mise en place d'un dispositif de veille et d'alerte destiné à la protection des personnes âgées et des personnes handicapées), la commission a adopté un amendement excluant les « personnes particulièrement vulnérables » des populations concernées par le plan d'urgence, en raison de l'imprécision du public visé. Elle a aussi supprimé l'obligation d'assurer un contact périodique avec les personnes âgées et handicapées isolées à leur domicile, cette disposition apparaissant difficile à appliquer. Elle a également adopté un amendement de clarification juridique.

A l'article 2 (création d'une journée de solidarité), la commission a adopté un amendement simplifiant les conditions dans lesquelles les salariés à temps partiel peuvent effectuer leur journée de solidarité.

A l'article 3 (application de la journée de solidarité au secteur agricole), elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 4 (adaptation des stipulations conventionnelles relatives au lundi de Pentecôte), elle a adopté un amendement précisant les cas dans lesquels les stipulations relatives au lundi de Pentecôte ou aux autres jours chômés deviennent inopposables.

La commission a adopté sans modification l'article 5 (adaptation des clauses conventionnelles et des stipulations contractuelles à la modification de la durée du travail liée à la création de la journée de solidarité).

A l'article 6 (application de la journée de solidarité dans les fonctions publiques), elle a adopté un amendement précisant les conditions de fixation de la journée de solidarité dans les établissements d'enseignement ne relevant pas du ministère de l'éducation nationale et indiquant que la journée de solidarité n'est pas une journée d'enseignement supposant la présence des élèves.

A l'article 7 A (rapport au Parlement sur l'évaluation de l'allocation personnalisée à l'autonomie), elle a adopté un amendement modifiant la date de remise du prochain rapport.

A l'article 7 (création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées), elle a adopté un amendement précisant que le financement de la prestation de compensation ne serait assuré que dans la limite des fonds disponibles.

A l'article 7 bis (statut de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), la commission a adopté un amendement instituant un contrôle

parlementaire de la Caisse, comparable à celui effectué dans le cadre du contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

A l'article 7 ter (organes et missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 8 (produits affectés à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), elle a adopté un amendement précisant que les recettes de la Caisse seraient aussi composées des crédits non consommés de l'année précédente.

A l'article 9 (charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour l'année 2004), la commission a adopté un amendement garantissant le caractère pérenne des règles définies par le présent projet de loi pour la répartition du concours financier versé par la Caisse aux départements, ainsi qu'un amendement de coordination.

A l'article 10 (charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à compter de 2005), elle a adopté un amendement précisant que les reports de crédits d'une année à l'autre seraient effectués section par section.

A l'article 11 (dispositions transitoires liées à la disparition du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie), elle a adopté un amendement de coordination.

Après l'article 11, elle a adopté un amendement créant un article additionnel indiquant que les charges supplémentaires résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi seraient compensées dans des conditions prévues par la loi de finances pour 2005.

Avant l'article 12, elle a inséré une division additionnelle relative à l'assurance du risque dépendance composée de quatre articles additionnels : le premier institue une réduction d'impôt sur le revenu pour les primes d'assurance dépendance perçues par les assurés devenus dépendants ; le deuxième crée une déduction de l'assiette du revenu imposable pour les cotisations acquittées dans le cadre de contrats individuels d'assurance dépendance ; le troisième introduit cette même déduction pour les personnes ayant souscrit ces contrats au bénéfice des ascendants directs ; le quatrième vise à exclure de l'assiette des cotisations sociales patronales les contributions afférentes au financement des prestations dépendance.

La commission a enfin adopté l'article 12 (modalités d'entrée en vigueur de la loi) sans modification.

La commission a adopté le projet de loi ainsi amendé.

ANNEXE

-

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

- **Mme Isabelle Desgoute**, Directeur du secteur des personnes âgées ; **Mme Véronique Covin-Leroux**, Directeur du secteur des personnes handicapées, Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés (FEHAP) ;
- **M. Geoffroy de Turkheim**, Président de la Commission œcuménique de la Fédération protestante de France ;
- **Monseigneur Jean-Paul Jaeger**, Evêque d'Arras ;
- **Mme Florence Leduc**, Directrice général adjointe, UNASSAD ;
- **M. Jean-Marie Schleret**, Président, Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) ;
- **M. Frédéric Lefret**, Responsable des relations institutionnelles, et **Mme Sophie Mane**, Chargée de mission, SNAPEI ;
- **M. Jean Vernhet**, Délégué général, Aide à domicile en milieu rural ADMR ;
- **M. David Causse**, Adjoint au délégué général, Fédération hospitalière de France (FHF) ;
- **M. Georges Grulois**, Président, **Mme Jeanine Dujay-Blaret**, **M. Michel Bruneau**, Comité national des retraités et personnes âgées (CNRPA) ;
- **Mme Joëlle Voisin**, Sous-directrice des âges de la vie, **Mme Annick Bony**, Chef du bureau personnes âgées, Direction générale de l'action sociale ;
- **M. Jean-Pierre Fourcade**, Président du Comité des finances locales ;
- **M. Gérard Meneroud**, Président du comité groupe assurance collective, **M. Gilles Cossic**, Directeur des Assurances des personnes, **M. Jean-Pierre Diaz**, Directeur « assurance vie » et **M. Jean-Paul Laborde**, Conseiller parlementaire, Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) ;
- **M. Serge Godard**, Maire de Clermont-Ferrand, Association des maires des grandes villes de France ;
- **M. Dominique Libault**, Directeur de la sécurité sociale, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité ;
- **M. Jean-François Chadelat**, Président du fonds de financement de la CMU ;
- **M. Jean-Denis Combrexelle**, Directeur, **Mme Laurence Vagnier**, Sous-directrice, Sous-direction des droits des salariés, Direction des relations du Travail, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité ;
- **M. Jacques Lenain**, Directeur du FSV ;

- **M. Jean-Pierre Serra**, Président, **Mme Véronique Brizon**, Directrice, Comité national pour le développement du tourisme ;
- **M. Philippe Galli**, Sous-directeur des finances locales, Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités territoriales ;
- **M. Jacques Mairé**, Secrétaire général adjoint, **Mme Nadia Lucchinacci**, Secrétaire nationale, chargée des affaires sociales et familiales, UNSA ;
- **M. Jean-François Veysset**, Vice-président chargé des affaires sociales, **M. Georges Tissié**, Directeur des affaires sociales, CGPME ;
- **M. Denis Gauthier-Sauvagnac**, Vice-Président, **M. Dominique Tellier**, Directeur des relations sociales, **M. Bernard Caron**, Directeur de la protection sociale, **M. Guillaume Ressot**, MEDEF ;
- **Mme Chantal Henry**, Conseillère confédérale, **Mme Françoise Vagnier**, Secrétaire de l'Union confédérale des retraités, CGT ;
- **M. Michel Moise-Mijon**, Responsable du secteur retraites, personnes âgées, CFTC ;
- **M. Christian Janin**, Secrétaire confédéral, **M. Philippe Le Clezio**, Chargé de mission, CFDT ;
- **Mme Elizabeth Labaye**, Secrétaire nationale, **M. Emmanuel Guichardaz**, Secrétaire national, FSU ;
- **M. Benoît Jayez**, Secrétaire général de l'UCR-FO (Union confédérale des retraités), **Mme Hélène Ho** et **M. Gérard Rivière**, Assistants secteur retraites, CGT-FO ;
- **Mme Danièle Karniewicz**, Secrétaire nationale, CFE-CGC ;
- **M. Raoul Briet** et **M. Pierre Jamet** ;
- **M. Jean-François Bernardin**, Président, **M. Philippe Mutricy**, Directeur de cabinet, Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) ;
- **M. Bernard Cazeau**, Assemblée des départements de France.