

N° 315

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 mai 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la **solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées,***

Par M. Adrien GOUTEYRON,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

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

Sénat : 299 et 313 (2003-2004)

Politique sociale.

INTRODUCTION	5
I. UN PROJET DE LOI DE TRANSITION	7
A. LE PRÉSENT PROJET DE LOI TROUVE SON FONDEMENT DANS LA « RÉFORME DE SOLIDARITÉ ET DE FRATERNITÉ POUR LES PERSONNES DÉPENDANTES »	7
1. <i>Une réforme marquée par l'expérience dramatique de la canicule</i>	7
2. <i>Les orientations annoncées par le Premier ministre le 6 novembre 2003</i>	8
3. <i>Vers une cinquième branche de la protection sociale ?</i>	10
4. <i>Une mission de réflexion en cours</i>	11
B. UNE DÉMARCHE LÉGISLATIVE QUI S'INSCRIT DANS UN CALENDRIER DIFFICILE	12
1. <i>Le calendrier défini par le gouvernement</i>	12
2. <i>Comment apprécier le présent projet de loi ?</i>	13
II. L'INSTITUTION D'UNE CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE : DES INTERROGATIONS NOMBREUSES	15
A. LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DE LA CAISSE : UN BESOIN DE PRÉCISIONS	15
1. <i>Les missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</i>	15
2. <i>Le statut de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie</i>	17
3. <i>Les premiers contours de l'organisation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (article 7 ter)</i>	19
B. LES RESSOURCES DE LA CAISSE : DES DIFFICULTÉS DE PRINCIPE AU REGARD DE LA « DOCTRINE » DE LA COMMISSION DES FINANCES	20
1. <i>Une contribution de 0,3 % de la masse salariale à la charge des employeurs, qui fait pendant à la journée de solidarité</i>	21
2. <i>Une contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements</i>	24
3. <i>Les recettes antérieurement affectées au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie</i>	29
4. <i>Le niveau attendu des recettes : un rendement moindre que les données initialement avancées</i>	30
C. L'UTILISATION DES RESSOURCES : DES INCERTITUDES	31
1. <i>La répartition des ressources entre différentes sections</i>	31
2. <i>La montée en charge des dépenses</i>	44
3. <i>L'absence de mécanisme de reports</i>	45
EXAMEN EN COMMISSION	47
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	55

ANNEXES	57
I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	57
II. SIMULATIONS DE RÉPARTITION DU CONCOURS VERSÉ AUX DÉPARTEMENTS PAR LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE	59

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées trouve son fondement dans la « *réforme de solidarité et de fraternité pour les personnes dépendantes* » présentée par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, le 6 novembre 2003.

Pour assurer le financement du programme annoncé par le Premier ministre, le présent projet de loi prévoit la mise en place d'un financement reposant sur la solidarité : les salariés effectueraient ainsi une journée de travail supplémentaire non rémunérée, tandis que seraient instituées une contribution à la charge des employeurs et une contribution sur les revenus du patrimoine et des produits de placements. Le présent projet de loi prévoit, en outre, l'institution d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, chargée de recueillir le produit de ces contributions et de garantir leur utilisation au profit d'actions en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.

Compte tenu de son impact sur les finances publiques, votre commission des finances a souhaité se saisir pour avis du présent projet de loi.

I. UN PROJET DE LOI DE TRANSITION

A. LE PRÉSENT PROJET DE LOI TROUVE SON FONDEMENT DANS LA « RÉFORME DE SOLIDARITÉ ET DE FRATERNITÉ POUR LES PERSONNES DÉPENDANTES »

1. Une réforme marquée par l'expérience dramatique de la canicule

Le présent projet de loi trouve son fondement dans la « réforme de solidarité et de fraternité pour les personnes dépendantes » annoncée par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, le 6 novembre 2003. Cette réforme est profondément marquée par le drame de la canicule du mois d'août 2003, qui entraîna environ 15.000 décès en surnombre en France¹.

La canicule de l'été 2003 ne constitue certes pas le point de départ de la réflexion relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et handicapées. La loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975² a ainsi marqué une étape importante dans la prise en charge du handicap et le président de la République, M. Jacques Chirac, a fait du handicap, dès sa réélection, l'un des chantiers prioritaires de son quinquennat. Du côté de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées, l'institution de la prestation spécifique dépendance, puis de l'allocation personnalisée d'autonomie, sont le signe d'une réflexion déjà bien avancée.

Toutefois, il apparaît que l'expérience de la canicule de l'été 2003 a précipité la prise de conscience de la nécessaire mise en œuvre d'un plan d'ensemble en faveur des personnes dépendantes. Votre rapporteur pour avis rappelle à cet égard qu'il avait lui-même procédé à un contrôle sur pièces et sur place relatif à la gestion de la crise sanitaire liée à la canicule, qui avait fait l'objet d'une communication devant votre commission des finances le 1^{er} octobre 2003.

L'article 1^{er} du présent projet de loi, qui institue dans chaque département un plan d'alerte et d'urgence au profit des personnes âgées, handicapées et des personnes particulièrement vulnérables du fait de leur isolement en cas de risques exceptionnels, est ainsi une réponse directe à l'épisode de la canicule. Afin de favoriser l'intervention des services sociaux

¹ Pour une analyse de la crise de la canicule, se reporter au rapport de M. Jacques Pelletier, président, Mme Valérie Létard, MM. Hilaire Flandre et Serge Lepeltier, rapporteurs de la mission commune d'information du Sénat : « La France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise », rapport d'information n° 195 (2003-2004).

² Loi n° 75-534.

et sanitaires en cas de mobilisation de ce plan d'alerte et d'urgence, et de prévoir un contact périodique avec les personnes âgées et les personnes handicapées isolées à leur domicile, cet article prévoit également que les communes recueillent les éléments relatifs à l'identité, à l'âge et au domicile des personnes âgées ou handicapées si elles en ont fait la demande, ou si des tiers en ont fait la demande, à condition, dans ce cas, que la personne concernée soit informée de cette demande et ne s'y oppose pas. Ceci constitue une réponse aux souhaits formulés par la mission commune d'information précitée du Sénat.

2. Les orientations annoncées par le Premier ministre le 6 novembre 2003

La « *réforme de solidarité et de fraternité pour les personnes dépendantes* » annoncée par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, le 6 novembre 2003 constitue une approche globale de la prise en charge de la dépendance, concernant à la fois les personnes handicapées et les personnes âgées, alors que ces deux sphères étaient, jusqu'à présent, abordées de manière séparée.

Concernant les personnes âgées, le plan vise à mieux prendre en charge ces personnes par la mise en place de services polyvalents à caractère sanitaire et social, à renforcer les solidarités et les dispositifs d'alerte et à accroître, dès 2004, dans le cadre d'un plan pluri-annuel, le nombre de places de services de soins infirmiers à domicile et le nombre de places dans les établissements d'hébergement.

Ainsi, d'ici 2008, le plan comprendrait deux axes forts tendant, d'une part, à **renforcer la médicalisation des établissements accueillant des personnes âgées**, par le biais de l'augmentation de 20 % du taux d'encadrement des personnes dépendantes en établissements (soit la création plus de 15.000 emplois) et de la création de 10.000 nouvelles places en établissements ; d'autre part, à accentuer l'effort en faveur de la vie à domicile, par le biais de la création de 17.000 nouvelles places de services de soins infirmiers à domicile, pour atteindre près de 100.000 places disponibles en 2007, et par le biais de la création de 13.000 places d'hébergement temporaire et d'accueil de jour.

S'agissant de la prise en charge des personnes handicapées, le plan vise assurer une compensation personnalisée des conséquences du handicap, à améliorer le maintien à domicile, par l'augmentation du nombre d'auxiliaires de vie sociaux, à promouvoir la participation des handicapés dans la vie sociale et à rendre plus effectifs les droits reconnus que sont l'accessibilité, l'accès à l'emploi et à l'éducation. Enfin, il entend accroître

dès 2004, dans le cadre d'un plan pluri-annuel, le nombre de places en centres d'aide par le travail et en maisons d'accueil spécialisé.

L'un des autres objectifs essentiels du plan annoncé par le Premier ministre est la **pérennisation du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)**, dont les dépenses ont fortement crû depuis sa mise en place, obligeant le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA) à recourir en 2003 à un emprunt pour aider les départements à faire face à la montée en charge de l'APA.

A cet égard, l'article 7 A du présent projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale, à l'unanimité, sur proposition de notre collègue députée Paulette Guinchard-Kunstler, prévoit que le gouvernement présentera au Parlement, au plus tard le 1^{er} juillet 2004, un rapport d'évaluation quantitative et qualitative de l'application de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

Le rapport demandé par cet article devrait permettre de faire la transparence sur le dispositif de l'allocation personnalisée d'autonomie. Le gouvernement aurait au demeurant déjà dû présenter au Parlement un tel rapport. L'article 15 de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 précitée prévoyait en effet la remise de ce rapport « *au plus tard le 30 juin 2003* ».

La date du 1^{er} juillet 2004 peut paraître rapprochée, compte tenu du calendrier d'examen du présent projet de loi au Parlement, mais il semble que le gouvernement soit en mesure de remettre ce rapport avant le 1^{er} juillet 2004. Dès lors, votre rapporteur pour avis ne peut qu'y être favorable, cet élément étant de nature à clarifier les débats relatifs à l'APA.

Pour assurer le financement de ce programme, le plan annoncé par le Premier ministre, traduit par le présent projet de loi, prévoit la mise en place d'un financement nouveau, mobilisant 9 milliards d'euros supplémentaires d'ici 2008, reposant sur la solidarité des salariés, qui effectueraient une journée de travail supplémentaire non rémunérée, tandis que seraient instituées des contributions reposant sur les employeurs et sur les revenus du patrimoine et des produits de placements, afin d'associer les revenus du capital à cette action de solidarité.

Ces recettes nouvelles, qui sont analysées en détail dans le présent rapport pour avis, sont confiées à une nouvelle structure, baptisée « *Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie* » (CNSA), et chargée de garantir l'affectation de ces ressources aux programmes correspondants.

Le Premier ministre a annoncé que la CNSA aurait vocation, à terme, à « rassembler en un lieu unique les moyens mobilisables par l'Etat et l'assurance maladie pour prendre en charge la dépendance des personnes handicapées et des personnes âgées ».

L'allocation personnalisée d'autonomie

L'allocation personnalisée d'autonomie a été instituée par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

Succédant au dispositif de prestation spécifique dépendance, l'APA vise à une meilleure prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées pour accomplir les gestes ordinaires de la vie courante. L'ouverture des droits n'est pas soumise à condition de ressources mais une participation financière reste à la charge du bénéficiaire dès lors que ses ressources sont supérieures à montant révisé périodiquement. L'APA est cofinancée par les départements, le FFAPA et les bénéficiaires qui acquittent un ticket modérateur.

D'après les derniers chiffres communiqués par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé et de la protection sociale, 792.000 personnes bénéficiaient de l'APA au 31 décembre 2003.

Les dépenses mandatées par les départements se sont élevées à plus de 1,8 milliard d'euros en 2002 et à 3,2 milliards d'euros en 2003. Elles devraient être comprises entre 3,6 milliards d'euros et 3,8 milliards d'euros en 2004.

Pour faire face à la dérive des dépenses liées à ce dispositif, la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie avait autorisé le FFAPA à recourir à un emprunt exceptionnel et avait renforcé le contrôle de l'effectivité de l'aide.

3. Vers une cinquième branche de la protection sociale ?

Dans sa présentation de la réforme de solidarité et de fraternité pour les personnes dépendantes, le Premier ministre a évoqué la nécessité de faire face à un nouveau « *risque* », la perte d'autonomie, par le biais de la création d'une « *nouvelle branche de notre protection sociale* ». Ce vocabulaire fait explicitement référence aux régimes de sécurité sociale, parallélisme encore renforcé par le terme de « *caisse* » nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

A cet égard, il peut être regretté que l'intitulé retenu pour qualifier l'établissement public créé par le présent projet de loi entretienne la confusion. La CNSA n'est pas seulement un fonds technique comme le FFAPA mais ne paraît pas, non plus, devoir constituer une caisse selon le modèle des caisses de sécurité sociale.

Cette imprécision actuelle, dans l'attente d'orientations définitives du gouvernement, explique en grande partie les inquiétudes de nombre d'acteurs et le vote négatif émis par les conseils d'administration des caisses nationales de sécurité sociale sur le présent projet de loi qui leur avait été soumis pour avis.

On peut s'interroger sur la pertinence du concept de cinquième risque pour répondre aux problèmes posés par la dépendance. Il conviendra de lever ces ambiguïtés, ce qui devrait être également l'occasion de clarifier le financement de certaines actions, actuellement prises en charge par de multiples acteurs. **En l'état, le terme d'« agence », plus neutre que celui de « caisse », aurait été préférable.** Votre rapporteur pour avis ne proposera toutefois pas de modifications à ce stade, compte tenu du caractère provisoire du présent projet de loi et des incertitudes relatives aux missions futures de la caisse.

4. Une mission de réflexion en cours

A partir du cadre général qu'il a esquissé dans son discours précité du 6 novembre 2003, le Premier ministre a confié à MM. Raoul Briet, conseiller-maître à la Cour des comptes, et Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône, par lettre en date du 23 décembre 2003, une mission de réflexion sur le périmètre des activités de la nouvelle caisse de solidarité pour l'autonomie, ainsi que modalités de fonctionnement et de financement.

Cette mission constituera à cet égard une étape importante dans le processus de clarification des enjeux posés par le présent projet de loi.

Le Premier ministre a ainsi demandé à MM. Raoul Briet et Pierre Jamet de mener *« les concertations nécessaires afin de définir le périmètre précis des activités de cette nouvelle caisse et, notamment leur complémentarité avec les missions actuelles de la CNAMTS, de la CNAVTS et de la CNAF »*, une attention toute particulière devant être portée *« à l'indispensable dialogue à engager avec les représentants des collectivités locales »*.

Il a en outre indiqué que devraient être envisagées les modalités de fonctionnement et de financement de cette caisse, ainsi que différents scénarios de montée en charge de celle-ci, en précisant qu'il souhaitait que soient ultérieurement confiées à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie les missions suivantes :

« - participer à la définition des orientations nationales et à celle de la réglementation relative à la prise en charge des personnes dépendantes,

notamment pour ce qui concerne les référentiels d'évaluation des situations de dépendance ;

« - rassembler en un lieu unique les moyens mobilisables par l'Etat et l'assurance maladie pour prendre en charge la dépendance des personnes handicapées et des personnes âgées ;

« - veiller à l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire au nom de la solidarité nationale dans le respect des compétences des collectivités locales.

« Dans un double souci de transparence et de proximité, cette caisse devra en particulier :

« - garantir l'utilisation au seul profit des personnes dépendantes des ressources dégagées au titre de la solidarité nationale ;

« - déléguer les moyens financiers aux départements responsables de la mise en œuvre globale des outils de prises en charge des conséquences du handicap et de la dépendance (soins liés à la dépendance, aides financières, techniques, humaines, structures d'hébergement ou de travail...). »

Les conclusions définitives de MM. Raoul Briet et Pierre Jamet ne sont pas connues pour le moment, même si des orientations ont été tracées dans un « *document d'étape soumis à la concertation* », qui a inspiré certaines réflexions de votre rapporteur pour avis.

B. UNE DÉMARCHE LÉGISLATIVE QUI S'INSCRIT DANS UN CALENDRIER DIFFICILE

1. Le calendrier défini par le gouvernement

Le Premier ministre a présenté la « *réforme de solidarité et de fraternité pour les personnes dépendantes* » le 6 novembre 2003.

A partir du cadre fixé le 6 novembre 2003, le Premier ministre a, ainsi qu'on l'a indiqué précédemment, confié à MM. Raoul Briet et Pierre Jamet une mission de réflexion dont les conclusions devraient être connues à la fin du mois de mai 2004.

Par ailleurs, deux projets de loi ont été déposés sur le bureau des Assemblées, afin de décliner les orientations annoncées par le Premier ministre : le présent projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes

handicapées, adopté en première lecture par le Sénat le 1^{er} mars 2004 et qui devrait être examiné par l'Assemblée nationale au cours de la première quinzaine du mois de juin. Ce dernier texte conforte notamment le droit à la compensation du handicap et crée une nouvelle prestation de compensation de handicap.

Les orientations définitives du gouvernement ne sont pas arrêtées pour le moment. Celles-ci dépendront en effet des conclusions de la mission confiée à MM. Raoul Briet et Pierre Jamet.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le gouvernement devrait, une fois connues les conclusions de cette mission, consulter les acteurs concernés, avant de préparer un nouveau projet de loi qui donnerait un contour définitif à la CNSA. **Ce nouveau projet de loi devrait être présenté au Parlement d'ici la fin de l'année.**

2. Comment apprécier le présent projet de loi ?

Ce calendrier, s'il témoigne de la volonté du gouvernement d'agir très rapidement en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées et, pour ce faire, de lever les fonds correspondant au plan annoncé par le Premier ministre le 6 novembre 2003, rend particulièrement difficile l'appréciation de ce texte, dont certaines dispositions n'ont qu'un caractère temporaire et sont appelées à évoluer dans les tous prochains mois.

En outre, le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées comporte des dispositions, en particulier relatives à la prestation de compensation du handicap, qui auront un impact direct sur les dépenses de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Leur incidence ne peut être appréciée pour le moment, dans la mesure où, d'une part, le texte n'est pas définitivement adopté et où, d'autre part, le coût de la prestation de compensation du handicap dépendra des barèmes qui seront fixés par voie réglementaire.

Dès lors, **le présent projet de loi ne peut être considéré que comme un projet de loi de transition.** Dans ce contexte, votre rapporteur pour avis a tâché de préciser quelques points essentiels, destinés à assurer le bon fonctionnement du système mis en place, dans l'attente de dispositions plus pérennes et à soulever certaines questions importantes qui méritent d'être approfondies.

II. L'INSTITUTION D'UNE CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE : DES INTERROGATIONS NOMBREUSES

A. LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DE LA CAISSE : UN BESOIN DE PRÉCISIONS

1. Les missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

a) Les dispositions prévues par l'article 7

L'**article 7** du présent projet de loi institue une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Alors que le texte initial du projet de loi se bornait à indiquer que cette caisse avait pour mission « *de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées* », l'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement **précisant les missions de la caisse**, qui seraient les suivantes :

- « *contribuer au financement d'actions en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire* » ;

- « *financer la prestation de compensation personnalisée ainsi qu'une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie et du coût de la médicalisation des services* » ;

- « *financer des actions de modernisation de l'aide à domicile ainsi que des dépenses de formation des personnels soignants et des personnels d'accompagnement* ».

Les dispositions relatives au statut de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, initialement prévues à cet article, sont désormais fixées par l'**article 7 bis**.

b) Un dispositif imprécis

Le texte actuel de l'**article 7** apparaît insatisfaisant à plusieurs égards et témoigne de la difficulté d'apporter des modifications à ce projet de loi en l'absence de vision claire de l'avenir.

On peut au demeurant se demander si la création d'un nouvel établissement public était, à ce stade, réellement nécessaire. Votre commission des finances a formulé de nombreuses remarques à ce sujet, plusieurs commissaires estimant qu'un tel dispositif était ambigu et prématuré et qu'une inscription au budget de l'Etat des nouveaux crédits consacrés à ces actions aurait été plus satisfaisante. Si la volonté de sanctuariser ces crédits apparaît évidente, on peut se demander si le dispositif retenu assure réellement une sécurité absolue. Toutefois, votre rapporteur pour avis ne proposera pas de modification sur ce dispositif.

Le dispositif prévu par l'**article 7** du présent projet de loi est tout d'abord insatisfaisant en raison des imprécisions rédactionnelles.

Il l'est également dans la mesure où une certaine confusion peut apparaître s'agissant de la prestation de compensation du handicap. La rédaction actuelle donnerait à penser que la caisse serait amenée à financer intégralement ce dispositif, ce qui ne devrait pas être le cas : elle contribuerait seulement à son financement. La prestation de compensation n'est pas entièrement nouvelle, puisqu'elle se fonde sur l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), actuellement prise en charge par les départements.

De plus, une référence explicite à la prestation de compensation du handicap prévue par le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées soulève une difficulté dans la mesure où ce projet de loi n'est pas encore adopté définitivement par le Parlement.

On remarquera également que l'expression « *contribuer au financement d'actions en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire* » couvre déjà les autres dispositions de cet article, par ailleurs décrites de façon bien plus précise et satisfaisante aux **articles 9** et **10** du présent projet de loi.

En outre, votre rapporteur pour avis observe que l'actuelle définition des missions n'a qu'une vocation temporaire, puisque l'exposé des motifs du présent projet de loi indique expressément qu'un projet de loi ultérieur complètera les missions de la caisse. Certaines de ces missions futures ont d'ores et déjà été esquissées par le Premier ministre dans la lettre de mission qu'il a adressée à MM. Raoul Briet et Pierre Jamet, ainsi qu'il a été précédemment rappelé.

c) La nécessité de prévoir une enveloppe fermée

Se pose en outre la question de savoir si la caisse constitue « *une enveloppe fermée* », c'est-à-dire si la caisse ne contribue au financement de ses missions que dans la limite de ses ressources.

Cette question est importante et il conviendrait de le préciser pour instaurer une sorte de « garde-fou » en cas de dérive des dépenses, dont les prévisions sont, pour l'heure, très incertaines.

Aussi, votre rapporteur pour avis vous proposera-t-il un **amendement** modifiant la rédaction retenue, afin d'aboutir à une rédaction plus satisfaisante des missions de la caisse et de préciser qu'elle ne contribue au financement des missions qui lui sont dévolues que dans la limite des ressources qui lui sont affectées.

2. Le statut de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

a) Les dispositions de l'article 7 bis

L'**article 7 bis** du présent projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale sur proposition de notre collègue député Denis Jacquat, rapporteur du projet de loi au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, définit le statut de la CNSA. Il dispose que la CNSA est un établissement public national à caractère administratif. Il est précisé que la CNSA jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, ce qui constitue des attributs classiques des établissements publics. Cet article dispose également qu'elle peut employer des salariés de droit privé.

L'**article 7 bis** prévoit en outre que la CNSA est soumise au contrôle des autorités compétentes de l'Etat, mais ne prévoit pas les modalités de contrôle du Parlement.

b) Quel contrôle pour le Parlement?

Comme c'est le cas jusqu'à présent pour le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA), il apparaît que, à ce stade, les ressources et les dépenses de la CNSA ne seront discutées ni en loi de finances, ni en loi de financement de la sécurité sociale. Ceci constitue une **atteinte au principe d'universalité budgétaire**, qui avait déjà été dénoncée, s'agissant du FFAPA, par notre collègue Michel Mercier dans son rapport pour avis sur le projet de loi relatif à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie¹.

Les informations recueillies par votre rapporteur pour avis indiquent toutefois qu'il pourrait être remédié à cette situation une fois aboutie la réflexion relative aux « contours définitifs » de la caisse.

¹ Rapport n° 31 (2000-2001).

En outre, les ressources de la CNSA, constituées de prélèvements obligatoires, pourront être prises en compte lors du débat annuel sur les prélèvements obligatoires, qui offre une vision consolidée des finances publiques en application de l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En l'état, toutefois, **le présent projet de loi reste en deçà des garanties minimales de transparence à l'égard du Parlement.** Votre rapporteur pour avis relève, en effet, que le conseil d'administration du FFAPA transmet chaque année au Parlement, avant le 15 octobre, un rapport présentant ses comptes prévisionnels pour l'année en cours et l'année suivante. Cette disposition était destinée à compenser, par une meilleure information du Parlement, le fait que les dépenses du fonds n'étaient retracées ni en lois de finances, ni en lois de financement de la sécurité sociale.

Cette garantie minimale d'information du Parlement n'existe pas s'agissant de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Aussi votre rapporteur pour avis vous proposera-t-il un **amendement à l'article 7 ter** prévoyant que le conseil d'administration de la CNSA et, à titre transitoire, celui du FSV, adressent chaque année un rapport au Parlement et au gouvernement présentant les comptes prévisionnels de la caisse pour l'année en cours et l'année suivante, le bilan de l'utilisation des ressources des différentes sections et détaillant de la répartition des crédits versés par la caisse aux départements au titre de l'APA.

Enfin, s'agissant des moyens de contrôle du Parlement, votre rapporteur pour avis relève que l'article 57 de la LOLF dispose que *« les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».*

Les moyens dévolus à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie constituent une question relative aux finances publiques et celle-ci entre donc dans le champ couvert par les dispositions de l'article 57 de la LOLF. Votre rapporteur pour avis vous proposera donc un **amendement à l'article 7 bis** réaffirmant ce principe.

3. Les premiers contours de l'organisation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (article 7 *ter*)

L'**article 7 *ter*** du présent projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale sur proposition de notre collègue député Denis Jacquat, ébauche l'organisation de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Le I de cet article prévoit que, à compter du 1^{er} juillet 2005, la CNSA est dotée de trois structures :

- un conseil d'administration ;
- un conseil de surveillance ;
- un conseil scientifique.

La date du 1^{er} juillet 2005 se comprend par référence à l'article 11 du présent projet de loi, dont le II, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement, confie, à titre transitoire, jusqu'au 30 juin 2005, la gestion de la CNSA au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui gère jusqu'à présent le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA).

Les conseils d'administration et de surveillance sont des organes traditionnels de direction des établissements publics et n'appellent pas de remarques particulières. La mention d'un conseil scientifique témoigne, en revanche, de la vocation de la CNSA à mener des recherches et des études dans le domaine de la perte d'autonomie, conformément aux orientations tracées par le Premier ministre dans la lettre de mission précitée, en date du 23 décembre 2003, adressée à MM. Raoul Briet et Pierre Jamet.

Le II de l'**article 7 *ter*** précise que la composition de ces différentes structures « *permet d'associer à au moins l'une d'entre elles* :

« - *des parlementaires* ;

« - *des représentants des conseils généraux* ;

« - *des représentants des conseils d'administration des organismes nationaux de sécurité sociale visés au titre II du livre II du code de la sécurité sociale* ;

« - *des représentants des associations oeuvrant au niveau national en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées* ».

Le III de cet article prévoit enfin que la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement de ces structures sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat.

La rédaction retenue pour définir les organes dirigeants de la CNSA et leur composition reflète la difficulté d'amender un projet de loi de transition, alors que la réflexion concernant le rôle de cette caisse n'est pas encore achevée.

Si le souci d'associer des représentants des conseils généraux est tout à fait légitime compte tenu des compétences qui sont les leurs dans le domaine de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, il conviendrait de préciser que le conseil d'administration de la caisse comprend nécessairement des représentants de ces conseils.

Par ailleurs, s'il est d'usage jusqu'alors d'associer des parlementaires aux structures de nombreux organismes, en particulier dans le cadre des conseils de surveillance, votre commission des finances estime qu'il s'agit d'une pratique qui prête, à tout le moins, à discussion, notamment au vu de l'exercice des prérogatives de contrôle, que l'article 57 précité de la LOLF a, par ailleurs, substantiellement renforcées.

Votre rapporteur pour avis vous proposera donc un **amendement** prévoyant explicitement la participation des représentants des conseils généraux au conseil d'administration de la caisse et supprimant la référence faite aux parlementaires.

B. LES RESSOURCES DE LA CAISSE : DES DIFFICULTÉS DE PRINCIPE AU REGARD DE LA « DOCTRINE » DE LA COMMISSION DES FINANCES

L'article 8 du présent projet de loi prévoit que les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie seront composées de quatre éléments : une contribution patronale de 0,3 % de la masse salariale ; une contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements ; une fraction du produit de la contribution sociale généralisée ; une participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse.

Les deux premiers produits affectés à la CNSA constituent des ressources nouvelles, tandis que les deux derniers sont actuellement affectés au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA), dont les biens, droits et obligations sont transférés à la CNSA en application du I de l'**article 11** du présent projet de loi.

1. Une contribution de 0,3 % de la masse salariale à la charge des employeurs, qui fait pendant à la journée de solidarité

a) Le dispositif prévu par l'article 8

Le 1° de l'**article 8** du présent projet de loi affecte à la CNSA une contribution des employeurs, publics et privés, dont le taux est fixé à 0,3 % et dont l'assiette est identique à celle des cotisations patronales d'assurance maladie affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie. Il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que cette référence aux cotisations d'assurance maladie avait l'avantage de la simplicité.

Cette assiette est constituée par les rémunérations des salariés (ou des agents publics), définies par l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale comme *« toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou les 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 »*.

Le 1° du II de l'**article 12** du présent projet de loi précise que cette contribution s'applique aux rémunérations versées à compter du 1^{er} juillet 2004, date d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi sous réserve de dispositions spécifiques.

Le produit annuel de cette contribution est évalué, selon les premières estimations, à environ 1,63 milliard d'euros en base 2004, et serait réparti de la manière suivante :

- 1,25 milliard d'euros en provenance des entreprises privées ;
- 379 millions d'euros en provenance des collectivités publiques.

b) Le corollaire de la « journée de solidarité »

Cette contribution, qui constitue un nouveau prélèvement pesant sur les entreprises et les collectivités publiques, est le corollaire de la journée de travail supplémentaire non rémunérée instituée par le titre II du présent projet de loi.

L'**article 2** du présent projet de loi dispose en effet qu'une journée de solidarité est instituée en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. Elle prend la forme d'une journée de travail supplémentaire non rémunérée pour les salariés et de la contribution prévue au 1° de l'**article 8** de la présente loi.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, qui ne fait du lundi de Pentecôte, dans le secteur privé, que la journée de solidarité retenue par défaut, tandis qu'il appartiendra aux autorités compétentes, dans le secteur public, de décider de ce jour, devrait être suffisamment souple pour permettre les adaptations nécessaires, même si l'application d'une telle mesure aux établissements d'enseignement peut susciter certaines interrogations.

Selon les estimations du gouvernement, le travail d'une journée supplémentaire entraînerait une augmentation de la valeur ajoutée dans le secteur marchand de 0,3 % environ au total.

Cette donnée n'est pas équivalente à celle qui résulterait de l'application stricte d'une simple « règle de trois » consistant à calculer le rapport d'une journée de travail supplémentaire par rapport à la production annuelle. On aboutirait alors à un taux d'évolution de la valeur ajoutée de 0,45 %. La différence entre ces deux taux s'expliquerait, notamment, par le fait que les travailleurs indépendants ne sont pas concernés par le dispositif mis en place, et que les estimations ont été effectuées en prenant le lundi de Pentecôte comme jour de référence pour la journée de travail supplémentaire.

Le taux de la contribution a été calculé à partir de l'évolution attendue de la valeur ajoutée résultant de la journée de travail supplémentaire et fixé à 0,3 % de façon à ne pas dégrader le taux de marge des entreprises et de tenir compte de l'usure du capital.

Le choix d'un taux de cotisation de 0,3 % selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Le calcul du taux de cotisation d'équilibre suppose de résoudre deux types de difficultés : des difficultés de mesure et l'incertitude sur l'ampleur et le "timing" du surcroît de valeur ajoutée qui sera dégagé.

a. Les difficultés de mesure :

La bonne référence n'est pas celle d'une captation complète de la valeur ajoutée créée, car si c'était le cas il y aurait baisse durable du taux de marge, c'est-à-dire de la rentabilité des entreprises et donc de notre compétitivité extérieure. Sachant que la part des salaires dans la valeur ajoutée est de près de 2/3, il faudrait capter au maximum les 2/3 de la valeur ajoutée créée.

Il faut également tenir compte de l'usure supplémentaire du capital induit par une journée de travail supplémentaire. La dépréciation du capital est difficile à chiffrer et varie fortement d'une entreprise et d'un secteur à l'autre, mais elle est non négligeable (15 % de la valeur ajoutée brute marchande produite chaque année d'après les comptes nationaux).

b. L'incertitude sur l'ampleur et le "timing" du surcroît de valeur ajoutée :

A court terme, et dans une situation de retard de demande, un jour de travail en plus se traduira vraisemblablement par une hausse seulement graduelle de la valeur ajoutée produite.

A long terme, c'est-à-dire au-delà de quelques années, les modèles confirment l'effet indéniablement positif de la mesure sur la valeur ajoutée. Le partage de la valeur ajoutée entre les entreprises et les salariés resterait également inchangé sous l'hypothèse d'une bonne acceptation de la mesure, ce qui suppose notamment que les salariés acceptent de donner une journée de travail supplémentaire à rémunération annuelle inchangée.

Au total, du côté des entreprises, il y a un coût certain et immédiat de la mesure : la hausse des cotisations. En face, il y a une opportunité : celle de s'organiser et de produire davantage de richesses pour que ce jour férié en moins se transforme en plus de production et de valeur ajoutée pour la collectivité.

Lorsque l'on intègre ces différents paramètres – potentiel d'augmentation de la production de 0,3 % se matérialisant progressivement, usure du capital et nécessité de ne pas dégrader le taux de marge des entreprises - les modèles économiques indiquent qu'un taux de cotisation de 0,3 % à la charge des employeurs est approprié.

Source : dossier de presse figurant sur le site internet du Premier ministre

Au total, cette mesure entraîne bien une charge supplémentaire pour les entreprises et les collectivités publiques, qui pourra être compensée pour les entreprises si elles s'organisent pour produire davantage de richesses.

c) Un dispositif qui exclut du champ de la contribution les personnes retraitées et les travailleurs indépendants

Le dispositif de financement principal reposant sur la journée de travail supplémentaire non rémunérée et la contribution des employeurs, tant publics que privés, **revient à exclure du champ de la contribution les personnes retraitées et les travailleurs indépendants.**

S'agissant des retraités, il est indiqué que ceux-ci n'exercent plus d'activité professionnelle et ne peuvent donc effectuer une journée de travail supplémentaire. Leur mise à contribution aurait pour conséquence d'augmenter le poids des prélèvements obligatoires sans création de richesse et se traduirait, pour eux, par une perte nette de pouvoir d'achat. Leur assujettissement à une contribution serait donc contraire à l'esprit du présent projet de loi.

On peut en revanche s'interroger sur les raisons conduisant à exclure du mécanisme de financement la catégorie des actifs non salariés.

2. Une contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements

a) Le dispositif proposé par le présent projet de loi

Le 2° de l'article 8 du présent projet de loi attribue à la CNSA des contributions sur les revenus du patrimoine et les produits de placements, qui s'apparentent à des contributions additionnelles au prélèvement social de 2 % sur les revenus du **patrimoine**, visé à l'article L. 245-14 du code de la sécurité sociale, et au prélèvement social de 2 % sur les produits de **placements**, visé à l'article L. 245-15 du même code.

Il est précisé que ces contributions sont assises, contrôlées, recouvrées et exigibles dans les mêmes conditions que celles applicables à ces prélèvements sociaux et que leur taux est fixé à 0,3 %.

L'assiette du prélèvement social de 2 % est identique à celle de la contribution sociale généralisée assise sur les revenus du patrimoine, définie à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale, et sur les produits de placements, définie à l'article L. 136-7 du même code.

Ainsi, seront exonérés de ce prélèvement les intérêts des sommes inscrites sur des livrets A, des livrets d'épargne populaire, des CODEVI, des livrets jeunes ou encore des livrets d'épargne-entreprise.

Au total, les prélèvements sociaux sur l'épargne passeront ainsi de 10 % à 10,3 % : 7,5 % de CSG, 0,5 % de CRDS, 2 % de prélèvement

social, enfin, 0,3 % de contribution additionnelle au prélèvement social affecté à la CNSA.

Le produit de cette contribution additionnelle est estimé à 270 millions d'euros environ en année pleine.

Le prélèvement social de 2 %

Le prélèvement social de 2 % a été institué par l'article 9 de la loi de financement de la sécurité pour 1998¹, en remplacement du prélèvement social de 1 % perçu au profit de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et de la contribution sociale de 1 % perçue au profit de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Son produit est partagé entre le Fonds de solidarité vieillesse, le Fonds de réserve des retraites et la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

Le prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine, recouvré par voie de rôle, concerne les personnes physiques fiscalement domiciliées en France. Il s'applique aux revenus du patrimoine déclaré à l'impôt sur le revenu.

Le prélèvement social de 2 % sur les produits de placements, prélevé selon les modalités prévues pour le prélèvement libératoire, concerne les revenus qui bénéficient aux personnes fiscalement domiciliées en France ainsi qu'aux personnes qui sont restées placées sous le régime de l'anonymat. Ce prélèvement social est applicable depuis le 1^{er} janvier 1998, d'une part aux produits de placements sur lesquels est opéré le prélèvement libératoire prévu par l'article 125 A du code général des impôts, d'autre part, aux produits d'épargne non soumis à l'impôt sur le revenu, pour la seule part acquise et constatée à compter de la même date.

En application du IV de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale, le paiement du prélèvement social de 2 % sur certains produits de placements fait l'objet d'acomptes de la part des établissements payeurs.

L'article 12 du présent projet de loi précise les modalités d'entrée en vigueur de cette contribution.

Le 2^o du II de cet article prévoit que la contribution sur les revenus du patrimoine s'applique aux revenus des années 2003 et suivantes et précise que son taux est fixé à 0,15 % pour l'imposition des revenus de l'année 2003. **Cette modalité particulière relative à la première année d'entrée en vigueur vise à tenir compte du mode de déclaration et de recouvrement de ces revenus** : dans la mesure où ils font l'objet d'une déclaration annuelle, le taux a été réduit de moitié la première année pour respecter l'esprit du présent projet de loi, qui vise une taxation sur six mois, ce qui paraît équitable.

On remarquera que la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) sur les revenus du patrimoine, instituée par l'ordonnance

¹ *Loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997.*

n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, a été perçue dès l'année 1996 et portait également sur des revenus de l'année antérieure à l'entrée en vigueur de la contribution, à savoir 1995.

Le 3° du II de l'**article 12** prévoit des dispositions particulières concernant la contribution sur les produits de placement, dispositions qui ont été modifiées par l'Assemblée nationale, sur proposition du gouvernement, afin d'éviter la rétroactivité fiscale.

Les dispositions initiales du présent projet de loi prévoyaient en effet que cette contribution sur les produits de placement s'appliquait, au plus tôt, à compter du 1^{er} juillet 2004, ce qui aurait eu pour conséquence de taxer les produits de placements générés avant le 1^{er} juillet 2004, et donc d'avoir un effet rétroactif. Les dispositions initiales excluaient en outre le versement d'un acompte par les banques pour l'année 2004.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale a tenté d'**éviter l'écueil de la rétroactivité fiscale**, tout en essayant de maintenir les recettes.

Il prévoit ainsi que **la contribution additionnelle sur les produits de placements s'applique, à compter du 1^{er} juillet 2004**, aux produits de placements mentionnés au I de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale sur lesquels est opéré un prélèvement libératoire et aux produits mentionnés au II de ce même article, **pour la part de ces produits acquise et, le cas échéant, constatée à compter du 1^{er} juillet 2004**.

Cette restriction de l'assiette devant entraîner de moindres recettes par rapport aux prévisions initiales, le texte prévoit désormais l'application du mécanisme d'acompte dès 2004. Il est précisé que les revenus pris en compte pour le calcul des acomptes dus au titre des mois de décembre 2004 et janvier 2005 ne sont retenus qu'à hauteur de 50 % des montants des revenus de décembre 2003 et janvier 2004. Le IV de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale prévoyant un taux de retenue de 90 % des revenus des mois de décembre et janvier de l'année précédente, il aurait pu paraître dans l'esprit du présent projet de loi de retenir un taux équivalent à la moitié du taux normal, et donc de le fixer à 45 %. Toutefois, dès lors qu'il ne s'agit que d'un mécanisme d'acompte, la solution retenue ne paraît pas soulever de difficulté de principe.

b) *Une augmentation de la fiscalité de l'épargne qui appelle une clarification des objectifs de la politique de l'épargne*

(1) La nécessité d'une vision cohérente : les principes de la commission des finances

Le présent projet de loi introduit un nouveau prélèvement social sur l'épargne. Votre commission des finances du Sénat plaide depuis de nombreuses années pour l'élaboration d'une vision cohérente en matière de fiscalité de l'épargne et a forgé une doctrine, énoncée dans le rapport de notre ancien collègue Alain Lambert consacré à cette question (cf. infra).

La « doctrine » de la commission des finances du Sénat en matière de fiscalité de l'épargne, selon le « rapport Lambert » de 1997 : les 7 principes

« Premier principe : l'épargne est importante : sans épargne, pas d'investissement, sans investissement pas de croissance durable.

« Deuxième principe : l'opposition capital / travail est stérile ; si tant est qu'un rééquilibrage de la fiscalité du capital par rapport à la fiscalité du travail soit souhaitable, ce rééquilibrage doit se faire en diminuant les prélèvements sur les revenus du travail et non pas en augmentant ceux supportés par le capital.

« Troisième principe : une taxation supplémentaire de l'épargne ne permet pas de relancer la consommation. Il ne sert à rien d'invoquer des alibis économiques pour justifier des mesures qui n'ont d'autre objet que de faire rentrer des recettes dans les caisses de l'État. Seule la confiance permet de modifier le partage épargne-consommation. Or, on ne rétablit pas la confiance en augmentant les impôts.

« Quatrième principe : il vaut mieux essayer d'agir sur la structure de l'épargne que sur son volume. La fiscalité est impuissante à modifier le volume de l'épargne, en revanche elle est très influente sur la structure de l'épargne, c'est à dire sur l'orientation des placements.

« Cinquième principe : la fiscalité de l'épargne doit assurer la neutralité entre actifs de même nature (par exemple tous les titres de taux doivent être traités de la même manière, quelque soit le support).

« Sixième principe : la fiscalité de l'épargne doit prendre en compte la durée de l'engagement d'épargne, et favoriser les titres de fonds propres plutôt que les titres de dettes.

« Septième principe : le législateur doit assurer un cadre fiscal stable et s'abstenir de prendre des mesures rétroactives ».

Source : rapport d'information du Sénat sur la fiscalité de l'épargne n° 82 (1997-1998)

En outre, comme le relevait notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2004, il convient de « récompenser plutôt l'épargne de long terme et le risque que l'épargne liquide et les placements réglementés »¹.

(2) Des mesures qui appellent une clarification de la politique fiscale relative à l'épargne

Au regard des principes ainsi énoncés, la décision de majorer les prélèvements sociaux sur l'épargne et d'accentuer encore le différentiel entre l'épargne réglementée et l'épargne à risque soulève un certain nombre de difficultés.

Votre rapporteur pour avis remarque, en outre, que le taux de 0,3 % appliqué semble davantage découler d'une volonté de parallélisme avec le taux fixé pour la contribution patronale sur la masse salariale, que fondé sur une justification économique.

Notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, soulignait lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004 qu'il serait « souhaitable de mettre à profit l'année qui vient pour réfléchir de manière plus globale aux fondements de notre fiscalité de l'épargne »². **Au regard des mesures proposées, votre rapporteur pour avis souscrit à ce jugement et estime essentiel que la politique fiscale soit, à l'avenir, le fruit d'une vision cohérente, fondée sur des principes clairement affirmés.**

(3) Les problèmes de mise en œuvre pour les banques

Votre rapporteur pour avis a, en outre, été alerté sur les difficultés de mise en œuvre que posent les mesures envisagées pour les banques, qui ne disposent que d'un délai très court pour s'adapter aux dispositions du présent projet de loi. Les établissements bancaires devront en effet être capables de « faire une photographie » des avoirs de leurs clients au 1^{er} juillet prochain afin de respecter les dispositions de l'**article 12** du présent projet de loi. Votre rapporteur pour avis estime qu'il serait, à l'avenir, nécessaire de prendre davantage en compte les contraintes techniques imposées aux acteurs économiques chargés d'appliquer les mesures envisagées.

¹ Philippe Marini, loi de finances pour 2004, première lecture, rapport n° 73 (2003-2004), tome III, les moyens des services et les dispositions spéciales, commentaire de l'article 66, p. 176.

² Idem.

3. Les recettes antérieurement affectées au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie

a) Une fraction du produit de la contribution sociale généralisée

Le 3° de l'**article 8** du présent projet de loi attribue à la CNSA une fraction de 0,1 point du produit de la contribution sociale généralisée assise sur les revenus d'activité et de remplacement (article L. 136-1 du code de la sécurité sociale), les revenus du patrimoine (article L. 136-6 du code de la sécurité sociale), les revenus des placements (article L. 136-7 du code de la sécurité sociale) et les revenus des jeux (article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale).

En application de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles, cette fraction de CSG était jusqu'à présent affectée au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA), dont les biens, droits et obligations du FFAPA sont transférés à la CNSA en application du I de l'**article 11** du présent projet de loi.

Le IV de l'article 11 du présent projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale, procède en outre à une modification de coordination, en prévoyant que la fraction de 0,1 point de CSG antérieurement attribuée au FFAPA, en application de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale, revient à la CNSA.

b) Une participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse

Le 4° de l'**article 8** du présent projet de loi attribue à la CNSA une participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse, aujourd'hui affectée au FFAPA.

L'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles prévoit, en effet, que cette participation est représentative d'une fraction identique pour tous les régimes des sommes consacrées en 2000 par ces régimes aux dépenses d'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées dépendantes classées en groupe iso-ressources 1 à 4¹, cette fraction ne pouvant être inférieure à 50 % ni supérieure à 75 % des sommes en cause. Le présent projet de loi reprend le même mode de calcul, mais ne précise plus que la

¹ La notion de groupes iso-ressources repose sur la grille AGGIR (autonomie gérontologique groupe iso-ressources). Cette grille classe les personnes âgées en six niveaux de perte d'autonomie à partir du constat des activités ou gestes de la vie quotidienne réellement effectués par la personne. Le niveau GIR 1 comprend ainsi les personnes confinées au lit ou au fauteuil ayant perdu leur autonomie mentale, corporelle, locomotrice et sociale, qui nécessitent une présence indispensable et continue d'intervenants. Le niveau GIR 6 regroupe les personnes qui n'ont pas perdu leur autonomie pour les actes de la vie quotidienne.

fraction doit être identique pour tous les régimes. **Votre rapporteur pour avis vous proposera un amendement le précisant, afin de garantir l'égalité de traitement entre les différents régimes.**

Alors que la participation de ces régimes au FFAPA n'était pas indexée, l'**article 8** du présent projet de loi prévoit que le montant de cette participation est revalorisé chaque année, par arrêté du ministre en charge de la sécurité sociale, conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée. La première revalorisation devrait intervenir en 2005.

Cette participation avait jusqu'à présent pour but de financer les opérations de modernisation des services d'aide à domicile, dans le cadre du Fonds de modernisation de l'aide à domicile (FMAD) créé au sein du FFAPA. La destination des ressources, qui était identique dans la version initiale du projet de loi, a été modifiée par l'Assemblée nationale.

Le produit de cette recette représente actuellement 61 millions d'euros, correspondant à une fraction de 50 % des dépenses d'aide ménagère de l'an 2000. Le montant futur de cette recette dépendra du taux de la fraction qui sera retenu.

4. Le niveau attendu des recettes : un rendement moindre que les données initialement avancées

Alors que le niveau de recettes nouvelles procurées par les contributions de solidarité sur la masse salariale et sur les revenus du patrimoine et les produits de placements attendu en 2004 devait initialement s'élever à 980 millions d'euros, il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que les recettes n'atteindraient probablement plus que 890 à 900 millions d'euros.

Les recettes nouvelles procurées par les contributions de solidarité de 0,3 % sur la masse salariale et sur les revenus du patrimoine et les produits de placements devraient être comprises entre 1,84 et 1,87 milliard d'euros en 2005 et devraient tendre vers 2,1 milliards d'euros en 2008.

C. L'UTILISATION DES RESSOURCES : DES INCERTITUDES

1. La répartition des ressources entre différentes sections

a) La répartition prévue pour 2004

L'**article 9** du présent projet de loi définit les charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour l'année 2004. **Cet exercice est, en effet, atypique pour plusieurs raisons :**

- il s'agit d'un exercice partiel, d'une demi-année ;
- les ressources financeront exclusivement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ;
- les recettes serviront d'abord à rembourser l'emprunt de 400 millions d'euros contracté en 2003 pour « boucler » le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Pour l'année 2004, les charges de la caisse de solidarité pour l'autonomie seront au nombre de six :

- le remboursement du capital et des intérêts de l'emprunt contracté pour faire face au surcoût de l'APA ;
- une contribution au financement par les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie des établissements et services prenant en charge les personnes âgées ;
- un concours versé aux départements pour prendre en charge une partie du financement de l'APA ;
- les dépenses de modernisation des services d'aide à domicile ;
- le financement de dépenses d'animation et de prévention en direction des personnes âgées ;
- les frais de gestion de la caisse.

(1) Le remboursement de l'emprunt contracté pour faire face au coût de l'APA

Le 1° du I de l'**article 9** du présent projet de loi prévoit que la caisse procédera en 2004 au remboursement du capital et des intérêts de l'emprunt institué par l'article 5 de la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en

charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

La loi précitée avait en effet autorisé le FFAPA à contracter, à titre exceptionnel en 2003, un emprunt pour aider les départements à faire face à la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie

L'article 1^{er} du décret n° 2003-900 du 19 septembre 2003 relatif au concours spécifique du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie pour 2003 prévu à l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles avait fixé le montant de ce prêt à 400 millions d'euros, la durée de remboursement de cet emprunt étant fixée à 10 ans à compter de la date de sa souscription. **Les intérêts de l'emprunt s'élevant à 10 millions d'euros, le montant total de cette charge atteindra donc 410 millions d'euros.**

Il est précisé que **cette charge est retracée dans une section spécifique abondée, à hauteur des besoins**, par le produit de la cotisation patronale et de la contribution sur les revenus du patrimoine et des placements instituée par l'**article 8**.

Le remboursement de l'emprunt intervenant de manière anticipée, le II de l'article 8 du présent projet de loi abroge en outre les dispositions du II de l'article 5 de la loi n° 2003-289 précitée, qui prévoyait les conditions dans lesquelles devaient s'effectuer la prise en charge et le remboursement de cet emprunt.

- (2) La contribution au financement par les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie des établissements et services prenant en charge les personnes âgées

Le 2° du I de l'**article 9** du présent projet de loi prévoit que la CNSA versera en 2004 une contribution au financement, par les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie :

- des établissements et des services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ;

- des établissements de santé, publics ou privés, qui ont pour objet de dispenser des soins de longue durée, comportant un hébergement, à des personnes n'ayant pas leur autonomie de vie, dont l'état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d'entretien.

Il est précisé que cette charge est retracée dans une section spécifique abondée par 30 % du solde des produits de la contribution patronale de 0,3 % de la masse salariale et de la contribution additionnelle au prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et des placements, disponible après affectation des sommes correspondant au remboursement de l'emprunt APA.

Ces crédits visent à renforcer la médicalisation des établissements pour personnes âgées, l'effort en faveur du maintien à domicile par le biais de la création de nouvelles places de services de soins infirmiers à domicile, et de la création de places d'hébergement temporaire et d'accueil de jour.

- (3) Le concours versé aux départements pour en prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie

Le 3° du I de l'**article 9** du présent projet de loi prévoit que la CNSA versera en 2004 un concours aux départements, destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie visée à l'article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles.

Ce concours existe déjà aujourd'hui dans le cadre du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Il sera également versé les années suivantes, en application du 3° de l'**article 10** du présent projet de loi.

Le 3° du I de cet article décrit les modalités de répartition du concours versé aux départements, qui diffèrent de celles actuellement en vigueur. Ces modalités de répartition ne s'appliquent pas à la seule année 2004 mais sont destinées à être pérennes.

Le III de l'**article 11** du présent projet de loi précise que, jusqu'au 30 juin 2004, les modalités de répartition ainsi définies se substituent aux dispositions actuellement prévues par l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles, afin de retenir les mêmes critères de répartition pour l'ensemble de l'année 2004. L'article L. 232-21 précité, qui traite du FFAPA, est abrogé à compter du 1^{er} juillet 2004, date d'entrée en vigueur de présente loi, et donc de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

- (a) Les modalités de répartition du concours précédemment en vigueur

Les modalités actuelles de répartition annuelle du concours versé par le FFAPA aux départements est défini au 1° du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles et précisé par le décret n° 2001-1084 du 20 novembre 2001¹.

Il est ainsi réparti entre les départements en fonction de trois critères « de base » et trois mécanismes correctifs.

Les trois critères « de base » prennent en compte :

- le besoin de financement des départements, défini :

¹ Décret relatif aux modalités d'attribution de la prestation et au fonds de financement prévus par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

- en période transitoire, en 2002 et 2003, par le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans ;

- en régime permanent, à compter de 2004, en fonction de l'importance relative des dépenses réalisées 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 eux en matière sociale, appréciées par le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Afin d'attribuer un poids relatif à chacun de ces critères, ceux-ci sont respectivement pondérés par les coefficients suivants : 70 %, 25 % et 5 %.

Les trois mécanismes correctifs reposent sur la dépense réelle d'APA et sont destinés à :

- majorer les montants répartis pour les 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 (clause de sauvegarde) ;

- limiter la contribution du fonds à hauteur de 50 % des dépenses d'APA de chaque département (règle d'écrêtement) ;

- 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 (MTP) au 1^{er} janvier 2001 (896,59 euros) revalorisée chaque année (910,04 euros au 1^{er} janvier 2002 et 930,06 euros au 1^{er} juillet 2003).

En outre, un concours spécifique complémentaire, propre à l'année 2003, a été institué par la loi n° 2003-289 précitée du 31 mars 2003. Financé sur le montant de l'emprunt exceptionnel dans la limite de 20 % du montant de celui-ci, il bénéficie aux départements dont la dépense d'APA laissée à leur charge, après déduction du concours général du FFAPA, est supérieure à 21 % de leur potentiel fiscal, en application du décret n° 2003-900 du 19 septembre 2003. Le montant de ce concours spécifique s'est élevé à 49 millions d'euros en 2003.

Le 1^o du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles prévoyait que l'ensemble des dispositions relatives aux modalités de répartition du concours versé par le FFAPA aux départements devait être réexaminé avant la fin de l'exercice 2003, en fonction du bilan qualitatif et quantitatif opéré par le rapport qu'aurait dû adresser le gouvernement avant le 1^{er} juillet 2003. Toutefois, ce réexamen n'a pas eu lieu avant la date impartie.

L'abandon pur et simple du critère relatif nombre de personnes âgées au profit exclusif du critère fondé sur les dépenses des départements aurait conduit à des transferts très importants et brutaux entre les départements, ce qui a motivé les modifications proposées par le présent projet de loi.

(b) Les dispositions prévues par l'article 9 du présent projet de loi

Le 3° du I de l'**article 9** du présent projet de loi prévoit que le montant du concours versé par la CNSA aux départements est réparti annuellement entre les départements en fonction de **quatre critères** :

- le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans ;
- le montant des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie ;
- le potentiel fiscal du département ;
- le nombre de bénéficiaires du RMI.

Le texte initial du présent projet de loi prévoyait que le montant des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie pris en compte était celui « constaté en 2003 ». L'Assemblée nationale a, sur proposition de notre collègue député Denis Jacquat, rapporteur du présent projet de loi au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, supprimé cette référence à l'année 2003, afin de ne pas figer la base de référence à cette année pour permettre une actualisation des données et d'attribuer ainsi à chaque département un concours correspondant mieux à la réalité de ses dépenses.

Toutefois, un mécanisme correctif garantit le plafonnement de la charge nette pesant sur les départements. Il est, en effet, précisé que, en aucun cas, le rapport entre, d'une part, le montant des dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie de chaque département après du montant ainsi réparti et, d'autre part, leur potentiel fiscal, ne peut être supérieur à un taux fixé par voie réglementaire : les dépenses dépassant le plafond ainsi fixé seront prises en charge en totalité par la caisse, ce qui vient minorer le montant alloué aux départements ne dépassant le plafond de charge nette, au prorata de la répartition générale effectuée en application des quatre critères « de base ».

Il est également précisé que le concours de la caisse aux départements fait l'objet d'acomptes correspondant au minimum à 90 % des produits disponibles de la section spécifique dédiée à ce concours, après prise en compte des charges correspondant aux frais de gestion de la caisse.

Le 3° de l'**article 9**, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, prévoit que la présente section est abondée par 70 % du solde de la fraction de la contribution patronale et de la contribution sur les revenus du patrimoine et des produits de placements, après remboursement de l'emprunt APA, par une fraction du produit de la contribution sociale généralisée affecté à la CNSA, comprise en 88 % et 95 % des sommes en cause et par le produit de la contribution des régimes obligatoires d'assurance vieillesse.

(c) Quels effets sur les départements ?

La modification des conditions de répartition du concours versé aux départements entraînera nécessairement des changements dans la dotation reçue par les différents départements. Il convient dès lors d'analyser les motifs qui ont poussé à revoir le mode de répartition du concours.

Le critère fondé sur la dépense d'APA existe déjà et la loi précitée du 10 juillet 2001 a prévu un élargissement de son emploi. En effet, les trois critères correctifs y font appel (clause de sauvegarde, règle d'écêtement, garantie de plafonnement de la charge nette), et il est à la base de la méthode de répartition de la dotation spécifique 2003. En outre, ainsi qu'il a été indiqué, ce critère devait devenir le critère principal de répartition du concours en 2004, en se substituant au critère fondé sur le nombre de personnes âgées de 75 ans et plus.

Toutefois, l'emploi de ce critère a été contesté, en particulier du fait de son caractère peu vertueux, car incitatif à la dépense, notamment par rapport au critère fondé sur le nombre moyen de bénéficiaires.

Ce critère fondé sur le nombre de bénéficiaires est cependant lui aussi contestable pour deux raisons. D'une part, il est techniquement plus difficile à mettre en œuvre que le critère basé sur la dépense, en l'absence de système statistique fiable. D'autre part, s'il permet de prendre en compte le cas d'une population dépendante mieux assistée (bénéficiaires plus nombreux), il ignore les autres facteurs qui légitiment une dépense plus élevée, comme une population plus dépendante que la moyenne (plans d'aide ou tarifs plus élevés) ou une population dépendante à plus faibles revenus (participation réduite).

C'est à partir de ces contraintes qu'a été définie la formule de répartition prévue par le présent projet de loi, qui apparaît comme une solution de compromis.

Les effets sur les départements dépendront toutefois de la pondération retenue pour les quatre critères de base et du seuil prévu pour la charge nette revenant aux départements, qui seront fixés par voie réglementaire. Les simulations fournies à votre rapporteur pour avis, qui figurent en annexe du

présent rapport pour avis, laissent toutefois penser que ce dispositif devrait opérer une péréquation plus importante.

(4) Les dépenses de modernisation des services d'aide à domicile

Le 4° du I de l'**article 9** du présent projet de loi met à la charge de la CNSA :

- d'une part, le financement des dépenses de modernisation des services qui apportent au domicile des personnes âgées dépendantes une assistance dans les actes quotidiens de la vie afin, notamment, de promouvoir des actions innovantes, de renforcer la professionnalisation et de développer la qualité de ces services.

Cette charge était jusqu'à présent assuré par le Fonds de modernisation de l'aide à domicile (FMAD), créé au sein du FFAPA, en application du 2° du II de l'article L. 232-21 du code de l'action sociale et des familles, pour un montant de subventions de 39 millions d'euros en 2002 et 16 millions d'euros en 2003.

L'Assemblée nationale a en outre adopté un amendement de notre collègue député Bernard Perrut ouvrant le bénéfice de ce financement aux dépenses « de professionnalisation de tous les métiers » apportant au domicile des personnes âgées dépendantes une assistance répondant aux conditions susmentionnées, ce qui permettrait aux salariés des groupements d'employeurs qui interviennent dans le champ de l'aide à domicile des personnes âgées d'accéder aux financements de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie dédiés à la modernisation de l'aide à domicile. Cet élargissement pourrait se traduire par une dépense nouvelle de 5 millions d'euros par an.

- d'autre part, le financement des dépenses de formation et de qualification des personnels soignants recrutés dans le cadre du plan de renforcement de la médicalisation des services et établissements accueillant des personnes dépendantes¹ visés au 2° du I, les dépenses de soins afférentes à cette médicalisation renforcée faisant l'objet d'une contribution de la CNSA à l'assurance maladie en vertu de ce même 2°.

Cette charge est retracée dans une section spécifique.

¹ Les établissements et services concernés sont :

- les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ;

- les établissements de santé, publics ou privés, qui ont pour objet de dispenser des soins de longue durée, comportant un hébergement, à des personnes n'ayant pas leur autonomie de vie, dont l'état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d'entretien.

Le texte initial de l'**article 9** du présent projet de loi prévoyait que cette section était abondée par :

- le produit de la participation des régimes de base obligatoire d'assurance vieillesse au titre de leurs anciennes dépenses d'action sociale d'aide ménagère en 2000;

- si nécessaire, une fraction du produit du 0,1 % de la contribution sociale généralisée affecté à la caisse, cette fraction ne pouvant dépasser 5 % de ce produit.

L'Assemblée nationale a, sur proposition du gouvernement, modifié ce dispositif, en prévoyant que **cette section sera abondée par une fraction du produit du 0,1 % de la contribution sociale généralisée affecté à la CNSA**. Cette fraction, qui sera fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, ne pourra être inférieure à 5 % ni supérieur à 12 % des sommes en cause.

(5) Les dépenses d'animation et de prévention relatives aux personnes âgées

Le 5° du I de l'**article 9** du présent projet de loi dispose que la CNSA prend en charge, en 2004, les « *dépenses d'animation et de prévention dans les domaines d'action de la caisse en ce qui concerne les personnes âgées* ».

Ces charges sont retracées dans une section spécifique abondée par une fraction, fixée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, des produits de la section consacrée à la contribution de la CNSA au financement, par les régimes obligatoires de base d'assurance maladie, des établissements et services prenant en charge les personnes âgées (cf. supra (2)).

(6) Les frais de gestion de la caisse

Le 6° du I de l'**article 9** du présent projet de loi dispose que la charge des frais de gestion de la caisse est retracée dans une section spécifique, équilibrée par un prélèvement sur les ressources encaissées par la caisse, réparti entre les autres sections, hors celle destinée au remboursement de l'emprunt APA, au prorata du montant des ressources qui leur sont affectées.

(7) La répartition des charges

Au total, 410 millions d'euros seraient consacrés au remboursement de l'emprunt APA.

Sur la base d'une hypothèse de recettes résultant de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution additionnelle au prélèvement social de 2 % de 900 millions d'euros en 2004, il resterait ainsi

490 millions d'euros à répartir entre les différentes actions selon la clé de répartition fixée par l'**article 9** du présent projet de loi. Ainsi, 343 millions d'euros viendraient abonder le concours versé aux départements et 147 millions d'euros seraient disponibles pour les dépenses d'hébergement en faveur des établissements et services accueillant des personnes âgées et les dépenses d'animation et de prévention en faveur des personnes âgées.

Sur cette base, et en retenant une hypothèse de 915 millions d'euros de recettes de CSG et 61 millions d'euros de contribution des régimes d'assurance vieillesse, l'on obtient la répartition des charges suivantes de la Caisse :

Structuration des charges du FFAPA-CNSA en 2004

Charges	Catégories de recettes	Montant (en millions d'euros)
Remboursement de l'emprunt APA	A hauteur des besoins, fraction de la contribution patronale et de la contribution sur les revenus du patrimoine et des produits de placements	410
- Contribution au financement, des établissements et services prenant en charge les personnes âgées - Dépenses d'animation et de prévention relatives aux personnes âgées	30 % du solde disponible, après remboursement de l'emprunt APA, de la fraction de la contribution patronale et de la contribution sur les revenus du patrimoine et des produits de placements,	147
Concours versé aux départements	- 70 % du solde disponible, après remboursement de l'emprunt APA, de la fraction de la contribution patronale et de la contribution sur les revenus du patrimoine et des produits de placements ; - Fraction du produit de la contribution sociale généralisée affecté à la CNSA, comprise en 88 % et 95 % des sommes en cause ; - Produit de la contribution des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse.	343 entre 805,2 et 869,25 61
	Total :	entre 1209,2 et 1273,25
Dépenses de modernisation des services d'aide à domicile	Fraction du produit de la contribution sociale généralisée affecté à la CNSA, comprise en 5 % et 12 % des sommes en cause	entre 45,75 et 109,8
Frais de gestion	Prélèvement sur les ressources encaissées par la caisse, réparti entre les sections, à l'exception de celle procédant au remboursement de l'emprunt APA, au prorata du montant des ressources qui leur sont affectées	-
Total		1876

Source : commission des finances du Sénat

b) La répartition prévue à compter de 2005

L'**article 10** initial du présent projet de loi disposait que, à compter de 2005, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie répartissait ses ressources en cinq sections distinctes, selon les modalités suivantes :

- 40 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements viendront financer des actions en faveur des personnes âgées ;

- 40 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements viendront financer des actions en faveur des personnes handicapées ;

- 20 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution additionnelle de 0,3 point au prélèvement social de 2 %, ainsi que le produit du 0,1 % de la contribution sociale généralisée affectée à la CNSA, viendront financer le concours versé aux départements ;

- le produit de la participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse et, si nécessaire, une fraction du 0,1 % de contribution sociale généralisée affectée à la CNSA, fixée par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, et ne pouvant être supérieure à 5 % des sommes en cause, viendra financer les dépenses de modernisation des services apportant assistance au domicile des personnes âgées dépendantes ;

- un prélèvement sur les ressources encaissées par la caisse, réparti entre les sections précédentes au prorata du montant des ressources qui leur sont affectées, viendra financer les frais de gestion de la caisse.

L'Assemblée nationale a toutefois adopté un amendement du gouvernement modifiant la répartition des ressources venant financer le concours versé aux départements et les dépenses de modernisation des services ou de professionnalisation des métiers apportant assistance au domicile des personnes âgées dépendantes. Ainsi :

- 20 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements, ainsi que le produit du 0,1 % de la contribution sociale généralisée affectée à la CNSA et la participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse, viendront financer le concours versé aux départements ;

- une fraction du 0,1 % de contribution sociale généralisée affectée à la CNSA, fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale

et du budget, et comprise entre 5 % et 12 % des sommes en cause, viendra financer les dépenses de modernisation des services ou de professionnalisation des métiers apportant assistance au domicile des personnes âgées dépendantes.

La répartition des ressources abondant les autres sections est inchangée. Votre rapporteur pour avis vous proposera un amendement rédactionnel précisant que le produit de la contribution sociale généralisée affecté à la section consacrée au concours versé aux départements constitue bien une fraction de l'ensemble du produit de la contribution sociale généralisée affecté à la caisse, une autre fraction abondant la section consacrée aux dépenses de modernisation des services d'aide à domicile.

Le tableau suivant retrace la structuration des dépenses de la caisse à compter de 2005 et les ressources affectées aux différentes sections.

La dernière colonne du tableau retrace les crédits prévisionnels pour 2005. Les montants indiqués sont ceux correspondants à des recettes nouvelles résultant de la contribution patronale sur la masse salariale et de la contribution sur les revenus du patrimoine et des produits de placements de 1,87 milliard d'euros en 2005.

Ces ressources nouvelles devraient tendre vers 2,1 milliards d'euros en 2008, mais pourraient, compte tenu de la révision à la baisse des hypothèses de recettes, n'atteindre que 2,07 milliards d'euros.

Le montant retenu pour le produit de la fraction de CSG affectée à la CNSA s'élève à 947 millions d'euros selon les dernières estimations fournies à votre rapporteur pour avis. Le montant retenu pour la contribution des régimes d'assurance vieillesse est fixé à 62 millions d'euros, en légère progression par rapport à 2004.

Il faut toutefois souligner que cette structuration n'est que provisoire, puisque les missions de la caisse, ses charges et ses ressources définitives ne sont pas connues pour le moment.

Structuration des charges de la CNSA à compter de 2005

Charges	Recettes affectées	Montant 2005 (en millions d'euros)
Actions en faveur des personnes âgées	40 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution additionnelle de 0,3 point au prélèvement social de 2 %	748
Actions en faveur des personnes handicapées	40 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution additionnelle de 0,3 point au prélèvement social de 2 %	748
Concours versé aux départements destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie	- 20 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution additionnelle de 0,3 point au prélèvement social de 2 % ; - une fraction comprise entre 88 % et 95 % du produit de la fraction de contribution sociale généralisée affectée à la CNSA ; - participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse.	374 entre 833,36 et 899,65 62
	Total	entre 1269,36 et 1335,65
Dépenses de modernisation des services ou de professionnalisation des métiers apportant assistance au domicile des personnes âgées dépendantes.	Une fraction du 0,1 % de contribution sociale généralisée affectée à la CNSA, fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, et comprise entre 5 % et 12 % des sommes en cause.	entre 47,35 et 113,64
Frais de gestion de la caisse	Prélèvement sur les ressources encaissées par la caisse, réparti entre les sections précédentes au prorata du montant des ressources qui leur sont affectées	
Total		2879

Source : commission des finances du Sénat

2. La montée en charge des dépenses

D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, la montée en charge des dépenses en faveur des personnes âgées devrait, dans un premier temps, être assez lente.

Ainsi, selon les informations fournies, qui se basaient sur une prévision de recettes liées à la contribution patronale de 0,3 % et à la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements de 980 millions d'euros, la caisse devait consacrer 170 millions d'euros en 2004 au titre de mesures nouvelles en faveur des personnes âgées, qui viendraient en complément des crédits de l'ONDAM médico-social, soit 80 millions d'euros.

En 2005, les mesures ouvertes en 2004 se retrouveraient dans la base de dépenses, tandis que la caisse financerait une nouvelle tranche de mesures hauteur de 250 millions d'euros environ, ceci dans l'hypothèse où aucun crédit ne proviendrait de l'ONDAM. La section recevrait ainsi 748 millions d'euros selon les dernières hypothèses, mais ne dépenserait que 420 millions d'euros : 328 millions d'euros devraient ainsi être reportés. En 2006, elle financerait une nouvelle tranche de 250 millions d'euros au titre des mesures nouvelles et 420 millions d'euros au titre des actions lancées les deux années précédentes. Le mécanisme ainsi décrit se poursuivrait les années suivantes.

Ces prévisions sont toutefois aléatoires, dans la mesure où elles dépendent du niveau des recettes, de l'articulation avec les crédits de l'assurance maladie et de l'architecture définitive qui sera retenue.

La section consacrée aux personnes âgées connaîtrait donc des reports importants au cours des premières années, ce qui, apprécié au regard de la dégradation des comptes publics, peut susciter quelques interrogations. Il faut toutefois souligner que les charges de la caisse devraient excéder dans un deuxième temps les ressources nouvelles abondant cette section. Ainsi, à terme, il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que la totalité des crédits venant abonder la section personnes âgées serait nécessaire pour mettre en œuvre les mesures annoncées par le Premier ministre le 6 novembre 2003.

L'appréciation de la montée en charge des dépenses en faveur des personnes handicapées est, à ce stade, quasiment impossible à apprécier dans la mesure où l'on ne connaît pas les contours définitifs de la prestation de compensation du handicap prévue par le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. En outre, les dépenses entrant dans l'enveloppe prise en charge par la CNSA sont également incertaines. L'exposé des motifs du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes

handicapées indique, en effet, que le financement des droits nouveaux inscrits dans ce projet de loi sera assuré par une partie des ressources mobilisées par la journée de travail supplémentaire qui seront affectées à la future Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Ces **nouvelles actions** en faveur des personnes handicapées prises en charge par la CNSA comprendront de manière certaine une partie du coût lié à **la création d'une prestation de compensation**, qui remplacerait l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), en permettant de financer de besoins plus étendus. Le volet « aides humaines » de la prestation serait pris en charge par le département, comme c'est le cas aujourd'hui pour l'ACTP. L'exposé des motifs du projet de loi précité précise expressément que les **dépenses supplémentaires** en résultant pour les départements feront l'objet de financements alloués par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Les modifications apportées par le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées au dispositif de l'**allocation adultes handicapés (AAH)**, qui devraient générer des dépenses nouvelles de 67,5 millions d'euros par an, pourraient également être prises en charge par la caisse mais une incertitude demeure sur ce point.

3. L'absence de mécanisme de reports

S'il dispose que les ressources de la caisse sont réparties entre les différentes sections afin d'identifier clairement les moyens alloués à chaque action, le présent projet de loi ne précise pas les éventuels mécanismes de report des crédits, qui seront importants au cours des premières années.

A cet égard, l'esprit du présent projet de loi plaide pour que les crédits non utilisés d'une section viennent abonder les crédits de la même section l'année suivante.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie, le mercredi 19 mai 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Adrien Gouteyron** 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. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées trouvait son fondement dans la « réforme de solidarité et de fraternité pour les personnes dépendantes », annoncée par le Premier ministre le 6 novembre 2003, qui constituait une approche globale de la prise en charge de la dépendance. Il a précisé qu'elle visait, notamment, à garantir le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Il a indiqué que le projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées mettait en œuvre le financement de ce programme, en instituant une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, chargée de garantir l'affectation de certaines ressources aux programmes en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.

Il a toutefois souligné qu'il ne s'agissait que d'un « projet de loi de transition », dans la mesure où une mission de réflexion, confiée à MM. Raoul Briet et Pierre Jamet, était en cours et, où un projet de loi ultérieur, qui devrait être présenté au Parlement d'ici la fin de l'année, devrait donner un contour définitif aux missions de la Caisse et préciser ses ressources, ainsi que ses charges. Il a remarqué, en outre, que certaines dispositions du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées auraient un impact sur les charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Après avoir présenté le statut de cette caisse, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis**, a noté que ses missions étaient pour le moment assez vagues, dans l'attente des conclusions de la mission de réflexion confiée à MM. Raoul Briet et Pierre Jamet et des orientations du gouvernement, et a estimé que la rédaction actuelle n'était pas totalement satisfaisante. Il a également relevé que l'organisation de la Caisse demeurait imprécise.

Il a relevé l'ambiguïté de l'intitulé même de « Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie », cette appellation faisant référence au vocabulaire employé dans le domaine de la sécurité sociale. Il s'est interrogé sur la pertinence de la notion de « cinquième risque » et a estimé que le terme d'« agence » aurait pu davantage convenir à cet établissement.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis, a rappelé que le financement des droits nouveaux prévus par la réforme annoncée par le

Premier ministre se fondait sur le fruit du travail d'une journée supplémentaire non rémunérée pour les salariés, et de l'institution de deux contributions, dont le produit serait affecté à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie : une contribution des employeurs, dont le taux était fixé à 0,3 % et dont l'assiette était identique à celle des cotisations patronales d'assurance maladie affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie et une contribution additionnelle au prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements.

S'agissant de la contribution sur la masse salariale pesant sur les entreprises et les collectivités publiques, il a relevé que son taux avait été calculé à partir de l'évolution attendue de la valeur ajoutée et fixé à 0,3 %, de façon à ne pas dégrader le taux de marge des entreprises et de tenir compte de l'usure du capital. Il a toutefois estimé que certaines entreprises pourraient être pénalisées par ce prélèvement supplémentaire. Puis il a relevé que le mécanisme retenu pour cette cotisation revenait à exclure, du champ de la contribution, les personnes retraitées et les travailleurs indépendants.

Il a indiqué que, d'après les premières estimations effectuées, le secteur privé devrait contribuer à hauteur de 1,2 milliard d'euros et les collectivités publiques, à hauteur de 400 millions d'euros.

S'agissant de la contribution additionnelle de 0,3 % au prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et des produits de placements, il a relevé que le taux de cette contribution semblait plus motivé par une volonté de parallélisme des formes avec le taux de la contribution patronale que fondé sur une justification économique.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis, a ensuite décrit les dispositions particulières applicables à la contribution sur les revenus du patrimoine et les produits de placements en 2004. Il a relevé que le texte initial du projet de loi posait un problème de rétroactivité fiscale s'agissant de la contribution sur les produits de placements, mais que cette question avait été résolue par le texte adopté par l'Assemblée nationale. Il a précisé que la taxation des revenus du patrimoine de l'année 2003 aurait pu soulever des questions de principe, mais a indiqué que la solution retenue reflétait la volonté de tenir compte des modalités différentes de recouvrement du prélèvement sur les revenus du patrimoine et de celui sur les produits de placements, afin de faire débiter la taxation de ces deux catégories en 2004, ce qui paraissait équitable.

Il a estimé que cette hausse de la fiscalité de l'épargne appelait toutefois une clarification des objectifs de la politique de l'épargne, qui devait être appréciée au regard de la « doctrine » de la commission des finances en la matière. Il a rappelé que celle-ci préconisait de favoriser l'épargne de long terme et le risque, plutôt que l'épargne liquide et les placements réglementés, ce qui n'était pas l'orientation des mesures contenues dans ce projet de loi.

Il a souligné que les recettes attendues de ces deux prélèvements devraient être moindres que celles initialement envisagées, pour atteindre environ 900 millions d'euros en 2004 et entre 1,84 et 1,87 milliard d'euros en 2005. Il a précisé que les recettes devraient tendre vers 2,1 milliards d'euros en 2008.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis, a indiqué qu'à côté de ces deux prélèvements, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie percevrait également une fraction de 0,1 % du produit de la contribution sociale généralisée, ainsi qu'une participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse, ces deux recettes étant jusqu'à présent affectées au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Il a précisé que les recettes affectées à la Caisse seraient réparties entre différentes sections et décrit l'affectation des recettes aux différentes charges supportées par la Caisse. Il a toutefois précisé que les ressources et les charges prévues à compter de 2005 ne donnaient pas une vision claire de l'avenir de ladite Caisse, dans la mesure où ses missions, ses recettes et ses charges seraient précisées dans le cadre d'un futur projet de loi.

Evoquant la montée en charge des dépenses de la Caisse, il a indiqué que les charges liées à la médicalisation des établissements accueillant des personnes âgées seraient plus faibles que les recettes, au départ, ce qui susciterait la constitution de réserves, mais que le coût irait croissant et excéderait ensuite les recettes nouvelles. Il a fait part de la difficulté d'apprécier, à ce stade, la montée en charge des dépenses en faveur des personnes handicapées, compte tenu des incertitudes liées à la prestation de compensation du handicap.

Il a relevé que le projet de loi ne précisait pas les éventuels mécanismes de report des crédits, alors que ceux-ci devraient être importants au cours des premières années. A cet égard, il a relevé que l'esprit du présent projet de loi semble plaider pour que les crédits non utilisés d'une section viennent abonder les crédits de la même section l'année suivante, même si cela pouvait susciter quelques interrogations dans une période de déficit budgétaire massif.

Il a estimé que la Caisse ne devrait financer ses missions que dans la limite des ressources qui lui étaient affectées et qu'il conviendrait de préciser ce point, afin d'instaurer une sorte de « garde-fou » en cas de dérive des dépenses, dont les prévisions étaient, pour l'heure, très incertaines.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis, a ensuite décrit les modalités de répartition du concours versé par la Caisse aux départements au titre de la prise en charge d'une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Il a indiqué que les effets sur les départements dépendraient des conditions fixées par voie réglementaire.

Il s'est enfin interrogé sur le contrôle exercé par le Parlement sur cette Caisse, dont les ressources seraient constituées de prélèvements obligatoires.

Il a indiqué que, à ce stade, les ressources et les dépenses de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ne seraient retracées ni dans la loi de finances, ni dans la loi de financement de la sécurité sociale, ce qui constituait une atteinte au principe d'universalité budgétaire. Il a estimé que l'information du Parlement sur les comptes de cette Caisse devrait donc être significativement améliorée.

Il a relevé que l'article 7 bis du projet de loi précisait que la Caisse était soumise au contrôle des autorités compétentes de l'Etat, mais qu'il ne précisait pas les modalités de contrôle du Parlement.

Il a estimé que les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, constituées de prélèvements obligatoires, pourraient être prises en compte lors du débat annuel sur les prélèvements obligatoires, qui offrirait une vision consolidée des finances publiques.

Il a en outre indiqué que l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances devrait permettre à la commission des finances de suivre la situation de cet établissement public.

A l'issue de cette présentation, M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur pour avis pour la clarté de son propos et a également fait part des réserves que lui inspirait ce projet de loi.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Philippe Marini, rapporteur général, après avoir souligné la clarté de la présentation faite par le rapporteur pour avis, a estimé que le sujet était confus dans son approche, alors que la réforme de l'assurance maladie n'était pas encore intervenue. Il a rappelé qu'il avait jadis réfléchi à la mise en place de la prestation spécifique dépendance et indiqué que l'évolution vers un cinquième risque de la sécurité sociale lui semblait une solution à écarter. Il a précisé que des facteurs de modération de charge avaient été alors imaginés, au départ, comme la récupération sur succession, mais que ce système avait été ensuite abandonné, ce qui entraînait une dynamique préoccupante de la dépense.

Il a ensuite relevé qu'il fallait traiter le problème posé par la dépendance, mais que le financement proposé par ce projet de loi ne correspondait pas aux principes définis par la commission des finances.

Il a estimé que les dépenses de la caisse devraient être limitatives et a indiqué que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie entrerait dans le

champ de contrôle de la commission des finances au titre des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Il s'est interrogé sur les modalités d'action de la Caisse, s'agissant notamment des crédits accordés pour l'aide à domicile. Puis il a précisé que les contributions de 0,3 % sur la masse salariale et sur les revenus du patrimoine et les produits de placements constituaient de nouveaux prélèvements obligatoires et estimé que le lien effectué avec la création de valeur ajoutée supplémentaire résultant d'une journée de travail supplémentaire était, selon lui, incertain.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis, a exprimé son accord avec les propos tenus par le rapporteur général et souligné que ce texte avait été commandé par l'urgence.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que les parlementaires ne devaient pas siéger au conseil de surveillance des organismes qu'ils contrôlaient et a souhaité que cette position soit appliquée de façon constante par la commission des finances.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis, a indiqué que la désignation de parlementaires au sein du conseil de surveillance de différents organismes était une position traditionnelle.

Faisant part de sa propre expérience, **M. Yann Gaillard** a confirmé l'analyse du président, n'estimant pas indispensable la présence de parlementaires au sein des conseils de surveillance.

M. Michel Moreigne a remercié le rapporteur pour avis pour la qualité de son intervention et a souhaité obtenir des précisions sur la situation du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Il a estimé qu'il était paradoxal de soumettre les conseils généraux à la contribution de 0,3 % de leur masse salariale, alors qu'ils intervenaient, au premier chef, dans la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes dépendantes. Il a fait valoir qu'il aurait été judicieux de les en exonérer.

M. Eric Doligé a estimé qu'il aurait été plus judicieux d'affecter directement les sommes en cause aux départements que de les affecter à une nouvelle Caisse et a regretté le caractère confus du système proposé.

M. François Marc a indiqué qu'il rejoignait l'analyse du rapporteur général et estimé important que les textes proposés au Parlement s'intègrent dans un cadre général d'action.

Il a souhaité que soit effectué un bilan de l'allocation personnalisée d'autonomie et de son application et s'est interrogé sur le dispositif de répartition du concours versé par la Caisse aux départements.

M. Michel Mercier a fait part de ses réserves à l'égard de la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, mais a souligné que le texte comportait un élément positif, dans la mesure où il réglait le problème du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Il a rappelé le mode de fonctionnement du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, ainsi que ses modalités d'action s'agissant de l'aide à domicile. Puis il a souligné la modicité des sommes actuellement prévues en faveur des personnes handicapées, alors que le coût de la prestation de compensation du handicap pouvait être important.

M. Jean Arthuis, président, a constaté, au vu des différentes interventions des commissaires, que la position de la commission, à l'égard de ce projet de loi, était très réservée. Il a estimé qu'il aurait été préférable de prévoir une dotation inscrite au budget de l'Etat plutôt que la création d'un nouvel établissement public.

Il a indiqué que le seul objet de ce texte était d'assurer une recette et que la création d'une Caisse était critiquable, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Puis il a critiqué l'institution d'une nouvelle contribution de 0,3 % pesant sur la masse salariale, estimant qu'il s'agissait là d'un nouveau facteur propre à encourager le « nomadisme économique », et partant, à favoriser les délocalisations.

Après que **M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis**, eut souligné la volonté de garantir les recettes au profit des actions en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées, **M. Jean Arthuis, président**, a estimé que la création d'une Caisse ne constituait pas un gage de sécurité des crédits.

En réponse aux différents intervenants, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis**, a observé que nombre d'interventions reflétaient un certain scepticisme.

Il a relevé que le projet de loi prévoyait qu'un rapport serait établi par le gouvernement, afin de faire le point sur la mise en œuvre de la loi instituant l'allocation personnalisée d'autonomie, puis il a précisé les modalités du dispositif de répartition du concours versé, aux départements, au titre de cette allocation.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'opportunité de supprimer la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis, a estimé qu'il était préférable de tenter d'améliorer le dispositif à ce stade, tout en faisant part des grandes réserves qu'il inspirait à l'ensemble de la commission des finances.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements présentés par M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis.

A l'article 7 (création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), la commission a adopté un amendement tendant à une meilleure rédaction des missions de la Caisse et précisant que celle-ci ne contribuait au financement des actions qui lui étaient confiées que dans la limite des ressources qui lui étaient affectées.

A l'article 7 bis (statut de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), après les interventions de **MM. Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général**, la commission a adopté un amendement précisant les pouvoirs de contrôle du Parlement.

A l'article 7 ter (organisation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), après l'intervention de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a adopté deux amendements. Le premier amendement visait à préciser que les représentants des conseils généraux siégeaient au conseil d'administration de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et à supprimer la disposition prévoyant que les parlementaires siégeaient au sein de l'un des organes de la Caisse. Le second amendement tendait à prévoir que le conseil d'administration de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie transmettait, chaque année, au Parlement et au gouvernement, un rapport destiné à améliorer leur information sur les comptes de l'établissement.

La commission a ensuite adopté un amendement à l'article 8 (ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), précisant les modalités de participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Enfin, la commission a adopté un amendement rédactionnel à l'article 10 (charges de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à compter de 2005).

La commission a ensuite émis un **avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 7

Rédiger ainsi cet article :

Il est institué une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie qui a pour mission, dans la limite des ressources qui lui sont affectées, de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire.

ARTICLE 7 BIS

Compléter la dernière phrase du premier alinéa de cet article par les mots :

et du Parlement, conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

ARTICLE 7 TER

Rédiger ainsi le II de cet article :

II. – Des représentants des conseils généraux, des représentants des conseils d'administration des organismes nationaux de sécurité sociale visés au titre II du livre II du code de la sécurité sociale et des représentants des associations oeuvrant au niveau national en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées siègent dans au moins l'une des structures prévues au I.

Le conseil d'administration comprend des représentants des conseils généraux.

ARTICLE 7 TER

Compléter cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

IV. - Le conseil d'administration de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie transmet chaque année au Parlement et au gouvernement, au plus tard le 15 octobre, un rapport présentant les comptes prévisionnels de la caisse pour l'année en cours et l'année suivante ainsi que l'utilisation des ressources affectées à chaque section.

Le rapport détaille la répartition du concours versé par la Caisse aux départements afin de prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Pour l'année 2004, le rapport est transmis par le conseil d'administration du Fonds de solidarité vieillesse.

ARTICLE 8

Dans la première phrase du dernier alinéa (4°) de cet article, après les mots :

représentative d'une fraction

insérer les mots :

identique pour tous les régimes

ARTICLE 10

Dans le quatrième alinéa (3°) de cet article, après les mots :

mentionné au 3° de l'article 8

insérer les mots :

, sous réserve des dispositions prévues au 4° du présent article,

ANNEXES

I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

- MM. Raoul Briet, conseiller-maître à la Cour des comptes, et Pierre Jamet, directeur général du département du Rhône
- M. Luc Héritier, conseiller technique au cabinet de M. Hubert Falco, ministre délégué aux personnes âgées
- Mme Séverine de Compreignac, chargée des relations avec le Parlement à la Fédération bancaire française (FBF), et M. Pierre Reynier, directeur du service fiscal de la FBF

II. SIMULATIONS DE RÉPARTITION DU CONCOURS VERSÉ AUX DÉPARTEMENTS PAR LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE

Les trois tableaux suivants, réalisés par le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, procèdent à des simulations de la répartition du concours versé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie aux départements, au titre de la prise en charge d'une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Les hypothèses relatives à la pondération des critères fondés sur le potentiel fiscal et sur le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sont identiques à chaque fois, et fixées respectivement à 25 % et 5 %.

La répartition entre la dépense d'allocation personnalisée d'autonomie et le nombre de personnes âgées fait l'objet de trois hypothèses de pondération :

- H1 : dépenses d'APA = 0 ; personnes âgées = 70 % ;
- H2 : dépenses d'APA = 20 % ; personnes âgées = 50 % ;
- H3 : dépenses d'APA = 35 % ; personnes âgées = 35 %.

Le déclenchement du correctif unique de garantie de plafonnement de la charge nette fait également l'objet de trois hypothèses, avec les seuils de 21 %, 23 % et 25 %.

Il convient toutefois d'examiner ces tableaux avec précaution et de prendre en compte un certain nombre de facteurs :

1 - le montant du concours national retenu dans ces simulations pour 2004 est légèrement inférieur à celui de 2003 (1.310 millions d'euros contre 1326 millions d'euros) ;

2 - les montants départementaux des dépenses d'APA retenus pour 2004 sont généralement ceux des crédits ouverts aux budgets primitifs : pour certains départements, ils ne sont pas fiables ;

3 - la dépense départementale d'APA pour certains départements peut évoluer de 2003 à 2004 très différemment de la progression moyenne nationale (de 14 %), et affecter ainsi fortement le montant réparti du concours national ;

4 - plus globalement, la modification de la structure nationale de la dépense d'APA entre 2003 et 2004 a finalement plus d'impact sur la répartition du concours national que la pondération retenue pour le critère « dépense d'APA » dans la formule générale de répartition ;

5 - la suppression de la clause de sauvegarde peut avoir, sur les départements qui en perdent le bénéfice, un impact certain, plus important que l'abandon de la règle d'écrêtement dont l'occurrence tant à régresser d'une année sur l'autre, mais cet effet est souvent compensé par le critère « dépense d'APA » et le critère correctif unique de plafonnement de la charge nette.

En fonction de ces éléments, la pondération à donner au critère « dépense d'APA », l'hypothèse privilégiée de pondération du critère « dépense d'APA » serait l'hypothèse H2 (pondération à 20 %). les hypothèses H1 et H3 servent à apprécier la sensibilité de cette pondération.

S'agissant du déclenchement de la garantie de plafonnement de la charge nette, le seuil de 23 % est celui qui permet d'obtenir le montant du concours le plus proche de celui de 2003 pour les départements bénéficiaires de la dotation spécifique, sans contribution trop fortement accrue pour les autres départements (103 millions d'euros déplacés, contre 140 millions d'euros avec le seuil de 21 %), mais ce choix revient à majorer de 2 points le taux d'effort fiscal des premiers.

REPARTITION CONCOURS NATIONAL APA 2004 SUR LA BASE DU PROJET DE LOI									
SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE TROIS HYPOTHESES DE REPARTITION (avec comparaison aux résultats de la répartition 2003)									
Formule de répartition : maintien des trois critères de base ⁽¹⁾ du dispositif actuel , ajout du critère de base supplémentaire de la dépense d'APA ; suppression des critères correctifs antérieurs ⁽³⁾ , introduction critère correctif unique de garantie									
H 1 : 70 / 0 (personnes âgées : 70 %, dépense d'APA 0 %)									
H 2 : 50 / 20 (personnes âgées : 50 %, dépense d'APA 20 %)									
H 3 : 35 / 35 (personnes âgées : 35 %, dépense d'APA 35 %)									
A : Seuil charge nette sur potentiel fiscal supérieur à 21 %, prise en charge intégrale des valeurs des fractions supérieures à ce seuil.									
B : Seuil charge nette sur potentiel fiscal supérieur à 23 %, prise en charge intégrale des valeurs des fractions supérieures à ce seuil.									
C : Seuil charge nette sur potentiel fiscal supérieur à 25 %, prise en charge intégrale des valeurs des fractions supérieures à ce seuil.									
					H 1 A	H 2 A	H3 A	SEUIL :	21%
	2003	2003		2004	2004	2004	2004		
					H 1 A (PA 70%, DEP 0%)	H 2 A (PA 50%, DEP 20%)	H 3 A (PA 35%, DEP 35%)		
	Dépense d'APA provisoire 2003 (millions d'€) ⁽⁹⁾	Concours total FFAPA provisoire 2003 (concours général + concours spécifique)	DEPARTEMENTS	Dépense d'APA estimée 2004 ⁽²⁾ (millions d'€)	4 critères de base (Personnes âgées 70 %, Dépense d'APA 0 % Potentiel Fiscal - 25 % RMI 5%) suppression des 3 critères correctifs antérieurs ⁽³⁾ , nouveau critère correctif unique, SEUIL 21 % ⁽⁴⁾	4 critères de base (Personnes âgées 50 %, Dépense d'APA 20 %, Potentiel Fiscal - 25 % RMI 5%) suppression des 3 critères correctifs antérieurs (3), nouveau critère correctif unique, SEUIL 21 % ⁽⁴⁾	4 critères de base : (Personnes âgées 35 %, Dépense d'APA 35 %, Potentiel Fiscal - 25 % RMI 5%) suppression des 3 critères correctifs antérieurs ⁽³⁾ , nouveau critère correctif unique, SEUIL 21 % ⁽⁴⁾		
		(1277 + 49)			Concours final total du FFAPA Estimation	Concours final total du FFAPA Estimation	Concours final total du FFAPA Estimation		
	3 209	1 326		3 651	1310 M€	1310 M€	1310 M€		
					Montant déplacé par le seuil (29 départements concernés) :	Montant déplacé par le seuil (27 départements concernés) :	Montant déplacé par le seuil (25 départements concernés) :		
					174	140	117		
	1	2		3	4	5	6		
	21,21	8,10	01 AIN	25,59	6,81	6,92	6,95		
	30,80	11,54	02 AISNE	31,24	9,80	10,31	10,64		
	24,57	12,29	03 ALLIER	26,19	10,45	10,42	10,33		
	8,64	3,96	04 ALPES DE HTE PROVENCE	10,10	3,34	3,42	3,46		
	6,69	3,13	05 HAUTES ALPES	8,36	2,69	2,76	2,79		
	70,34	34,01	06 ALPES MARITIMES	75,40	28,37	27,81	27,15		
	21,87	8,52	07 ARDECHE	25,06	9,46	9,46	9,46		
	14,28	5,78	08 ARDENNES	16,71	4,91	5,19	5,39		
	17,93	10,68	09 ARIEGE	18,80	11,00	11,00	11,00		
	15,20	7,06	10 AUBE	19,70	5,91	6,28	6,54		
	33,85	20,99	11 AUDE	40,00	26,12	26,12	26,12		
	27,10	14,19	12 AVEYRON	29,07	15,03	15,03	15,03		

94,84	45,03	13 BOUCHES DU RHÔNE	95,21	37,75	37,33	36,71
35,98	13,38	14 CALVADOS	41,81	11,58	12,67	13,47
12,62	6,77	15 CANTAL	15,68	9,43	9,43	9,43
30,26	13,37	16 CHARENTE	29,90	11,78	11,78	11,78
40,85	19,14	17 CHARENTE MARITIME	47,53	21,25	21,25	21,25
16,80	8,40	18 CHER	19,66	7,96	7,84	7,69
24,34	12,56	19 CORREZE	28,99	16,27	16,27	16,27
12,02	5,27	20a CORSE DU SUD	17,05	9,72	9,72	9,72
9,77	4,29	20b HAUTE CORSE	8,33	3,63	3,57	3,50
25,46	10,63	21 COTE D'OR	27,85	9,10	9,15	9,12
39,40	18,36	22 COTES D'ARMOR	43,50	20,71	20,71	20,71
18,10	14,04	23 CREUSE	18,53	14,13	14,13	14,13
27,66	13,83	24 DORDOGNE	36,00	19,12	19,12	19,12
26,01	7,71	25 DOUBS	28,20	6,52	7,10	7,53
21,11	9,66	26 DROME	22,02	8,19	7,79	7,40
23,08	9,59	27 EURE	21,98	8,18	7,80	7,43
16,67	8,34	28 EURE ET LOIR	20,78	7,45	7,33	7,19
65,78	27,72	29 FINISTERE	72,30	31,64	31,64	31,64
51,27	20,50	30 GARD	49,76	16,09	16,38	17,49
57,74	20,56	31 HAUTE GARONNE	67,00	17,29	19,06	20,36
18,59	12,96	32 GERS	19,40	13,33	13,33	13,33
72,65	30,45	33 GIRONDE	70,00	25,77	25,42	24,95
68,67	24,94	34 HERAULT	76,15	26,98	26,98	26,98
47,21	16,41	35 ILLE ET VILAINE	54,99	14,01	15,46	16,53
21,10	11,00	36 INDRE	25,23	14,28	14,28	14,28
24,03	12,02	37 INDRE ET LOIRE	24,45	12,12	11,09	10,17
50,82	15,09	38 ISERE	69,10	12,71	15,02	16,79
15,00	6,41	39 JURA	13,72	5,47	5,22	4,98
21,51	10,08	40 LANDES	22,35	8,53	8,47	8,36
18,95	9,48	41 LOIR ET CHER	20,97	8,30	8,18	8,03
36,24	18,12	42 LOIRE	38,84	15,59	14,99	14,39
15,25	6,14	43 HAUTE LOIRE	16,95	6,34	6,34	6,34
52,20	21,57	44 LOIRE ATLANTIQUE	47,05	18,25	17,16	16,16
20,98	10,49	45 LOIRET	37,64	10,84	11,33	11,65
15,84	8,82	46 LOT	19,34	11,80	11,80	11,80
23,29	11,15	47 LOT ET GARONNE	29,62	16,20	16,20	16,20
5,80	2,81	48 LOZERE	6,31	3,12	3,12	3,12
28,73	14,37	49 MAINE ET LOIRE	28,00	14,55	13,19	11,99
35,90	11,27	50 MANCHE	40,88	9,64	10,98	11,99
26,55	10,41	51 MARNE	21,00	8,93	8,22	7,59
10,42	5,15	52 HAUTE MARNE	10,25	4,42	4,26	4,09
17,82	7,32	53 MAYENNE	20,00	6,25	6,60	6,83
37,99	13,57	54 MEURTHE ET MOSELLE	42,50	11,57	12,60	13,35
10,89	4,94	55 MEUSE	11,10	4,23	4,26	4,25
41,42	16,54	56 MORBIHAN	48,52	16,86	16,86	16,86
31,34	14,34	57 MOSELLE	40,09	12,33	11,87	11,42
17,48	8,14	58 NIEVRE	19,25	7,84	7,84	7,84
155,96	59,86	59 NORD	176,00	48,85	48,85	52,92
18,16	9,08	60 OISE	22,20	8,47	7,48	6,62

20,31	8,36	61 ORNE	23,70	10,84	10,84	10,84
97,75	38,27	62 PAS DE CALAIS	118,94	51,53	51,53	51,53
33,92	13,77	63 PUY DE DOME	39,80	11,67	12,35	12,82
36,36	17,70	64 PYRENEES ATLANTIQUES	43,75	15,03	15,43	15,65
19,89	8,78	65 HAUTES PYRENEES	22,10	10,11	10,11	10,11
28,71	14,35	66 PYRENEES ORIENTALES	33,00	12,32	12,73	12,98
38,23	14,34	67 BAS RHIN	45,20	12,30	12,28	12,17
24,33	9,60	68 HAUT RHIN	29,00	8,15	7,79	7,45
62,75	24,01	69 RHONE	71,80	20,66	20,24	19,75
16,01	6,62	70 HAUTE SAONE	14,99	4,95	5,17	5,32
30,96	15,48	71 SAONE ET LOIRE	37,78	13,90	13,98	13,95
28,53	13,67	72 SARTHE	32,98	11,58	11,74	11,78
18,09	5,73	73 SAVOIE	23,00	4,84	5,19	5,45
23,44	7,17	74 HAUTE SAVOIE	25,83	6,11	5,87	5,64
94,86	17,84	75 PARIS	100,00	15,77	12,33	9,44
77,70	21,90	76 SEINE MARITIME	91,00	18,53	22,10	24,84
25,94	11,76	77 SEINE ET MARNE	34,35	10,03	8,97	8,04
30,22	8,43	78 YVELINES	40,00	7,49	6,16	5,03
23,54	10,45	79 DEUX SEVRES	24,74	9,13	9,13	9,25
36,54	12,08	80 SOMME	35,50	10,27	11,14	11,76
29,54	15,00	81 TARN	37,30	21,56	21,56	21,56
18,39	8,46	82 TARN ET GARONNE	23,50	12,76	12,76	12,76
47,00	23,50	83 VAR	64,00	22,97	23,35	23,49
30,85	11,96	84 VAUCLUSE	25,00	10,04	9,68	9,31
25,86	12,93	85 VENDEE	26,10	12,04	11,14	10,33
23,35	11,25	86 VIENNE	26,78	9,57	9,77	9,87
29,76	12,42	87 HAUTE VIENNE	35,50	16,95	16,95	16,95
18,34	8,84	88 VOSGES	21,00	7,53	7,39	7,23
20,58	10,00	89 YONNE	20,72	8,50	8,29	8,06
8,30	2,42	90 TERRITOIRE DE BELFORT	8,69	2,08	2,35	2,55
22,04	7,93	91 ESSONNE	31,68	6,77	5,67	4,73
45,46	5,71	92 HAUTS DE SEINE	50,00	5,15	2,19	0
58,51	12,30	93 SEINE SAINT DENIS	68,94	10,49	13,07	15,07
38,24	16,00	94 VAL DE MARNE	49,51	13,60	12,94	12,31
31,68	9,40	95 VAL D'OISE	37,01	8,06	8,11	8,09
28,43	14,76	971 GUADELOUPE	40,00	24,89	24,89	24,89
23,97	11,98	972 MARTINIQUE	29,01	16,16	16,16	16,16
1,06	0,53	973 GUYANE	2,30	1,08	1,16	1,21
36,61	18,30	974 REUNION	56,40	35,32	35,32	35,32
0	0,00	975 St-PIERRE et MIQUELON	0	0	0,00	0
3 209	1 326	TOTAL	3 651	1 310	1 310	1 310

(1) Trois critères de base : nombre de personnes âgées 1999 (70 % dans le dispositif actuel 2003), potentiel fiscal 2003 (-25%), nombre de bénéficiaires du RMI 2002 (+5%)

(2) Pour 2004, dépenses budgétisées (enquête FFAPA et données DGCP); notification du 8 avril 2004 aux départements

(3) Clause de sauvegarde, règle d'écrêtement, garantie de plafonnement de la charge nette

(4) Taux d'effort fiscal relatif = (Dépense d'APA - concours final FFAPA) / potentiel fiscal. Ne tient pas compte des crédits "ex PSD" et autres redéployés par les départements

REPARTITION CONCOURS NATIONAL APA 2004 SUR LA BASE DU PROJET DE LOI									
SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE TROIS HYPOTHESES DE REPARTITION (avec comparaison aux résultats de la répartition 2003)									
Formule de répartition : maintien des trois critères de base ⁽¹⁾ du dispositif actuel , ajout du critère de base supplémentaire de la dépense d'APA ; suppression des critères correctifs antérieurs ⁽³⁾ , introduction critère correctif unique de garantie									
H 1 : 70 / 0 (personnes âgées : 70 % , dépense d'APA 0 %)									
H 2 : 50 / 20 (personnes âgées : 50 % , dépense d'APA 20 %)									
H 3 : 35 / 35 (personnes âgées : 35 % , dépense d'APA 35 %)									
A : Seuil charge nette sur potentiel fiscal supérieur à 21 % , prise en charge intégrale des valeurs des fractions supérieures à ce seuil.									
B : Seuil charge nette sur potentiel fiscal supérieur à 23 % , prise en charge intégrale des valeurs des fractions supérieures à ce seuil.									
C : Seuil charge nette sur potentiel fiscal supérieur à 25 % , prise en charge intégrale des valeurs des fractions supérieures à ce seuil.									
					H 1 B	H 2 B	H 3 B	SEUIL :	23%
	2003	2003		2004	2004	2004	2004		
					H 1 B (PA 70% , DEP 0%)	H 2 B (PA 50% , DEP 20%)	H 3 B (PA 35% , DEP 35%)		
			DEPARTEMENTS	Dépense d'APA estimée 2004 (millions d'€) ⁽¹⁾	4 critères de base (Personnes âgées 70 % Dépense d'APA 0 % Potentiel Fiscal - 25 % RMI 5%) suppression des 3 critères correctifs antérieurs ⁽³⁾ , nouveau critère correctif unique, SEUIL 23 % ⁽⁴⁾	4 critères de base (Personnes âgées 50 % Dépense d'APA 20 % Potentiel Fiscal - 25 % RMI 5%) suppression des 3 critères correctifs antérieurs ⁽³⁾ , nouveau critère correctif unique, SEUIL 23 % ⁽⁴⁾	4 critères de base : (Personnes âgées 35 % Dépense d'APA 35 % Potentiel Fiscal - 25 % RMI 5%) suppression des 3 critères correctifs antérieurs ⁽³⁾ , nouveau critère correctif unique, SEUIL 23 % ⁽⁴⁾		
		(1277 + 49)			Concours final total du FFAPA Estimation	Concours final total du FFAPA Estimation	Concours final total du FFAPA Estimation		
					1310 M€	1310 M€	1310 M€		
	3 209	1 326		3 651	Montant déplacé par le seuil (23 départements concernés) :	Montant déplacé par le seuil (23 départements concernés) :	Montant déplacé par le seuil (22 départements concernés) :		
					133	103	80		
	1	2		3	4	5	6		
	21,21	8,10	01 AIN	25,59	7,35	7,33	7,30		
	30,80	11,54	02 AISNE	31,24	10,58	10,92	11,18		
	24,57	12,29	03 ALLIER	26,19	11,28	11,04	10,85		
	8,64	3,96	04 ALPES DE HTE PROVENCE	10,10	3,61	3,63	3,64		
	6,69	3,13	05 HAUTES ALPES	8,36	2,91	2,92	2,93		
	70,34	34,01	06 ALPES MARITIMES	75,40	30,62	29,46	28,53		
	21,87	8,52	07 ARDECHE	25,06	7,97	8,32	8,82		
	14,28	5,78	08 ARDENNES	16,71	5,29	5,50	5,66		
	17,93	10,68	09 ARIEGE	18,80	10,25	10,25	10,25		
	15,20	7,06	10 AUBE	19,70	6,37	6,66	6,87		
	33,85	20,99	11 AUDE	40,00	24,80	24,80	24,80		
	27,10	14,19	12 AVEYRON	29,07	13,70	13,70	13,70		

94,84	45,03	13 BOUCHES DU RHÔNE	95,21	40,74	39,55	38,57
35,98	13,38	14 CALVADOS	41,81	12,50	13,43	14,16
12,62	6,77	15 CANTAL	15,68	8,83	8,83	8,83
30,26	13,37	16 CHARENTE	29,90	10,06	10,41	10,93
40,85	19,14	17 CHARENTE MARITIME	47,53	18,75	18,75	18,78
16,80	8,40	18 CHER	19,66	8,59	8,31	8,08
24,34	12,56	19 CORREZE	28,99	15,06	15,06	15,06
12,02	5,27	20a CORSE DU SUD	17,05	9,02	9,02	9,02
9,77	4,29	20b HAUTE CORSE	8,33	3,91	3,78	3,68
25,46	10,63	21 COTE D'OR	27,85	9,83	9,69	9,58
39,40	18,36	22 COTES D'ARMOR	43,50	18,53	18,53	18,53
18,10	14,04	23 CREUSE	18,53	13,71	13,71	13,71
27,66	13,83	24 DORDOGNE	36,00	17,51	17,51	17,51
26,01	7,71	25 DOUBS	28,20	7,03	7,53	7,91
21,11	9,66	26 DROME	22,02	8,84	8,25	7,78
23,08	9,59	27 EURE	21,98	8,83	8,26	7,81
16,67	8,34	28 EURE ET LOIR	20,78	8,04	7,77	7,55
65,78	27,72	29 FINISTERE	72,30	27,77	27,77	27,77
51,27	20,50	30 GARD	49,76	16,04	17,35	18,38
57,74	20,56	31 HAUTE GARONNE	67,00	18,66	20,20	21,40
18,59	12,96	32 GERS	19,40	12,76	12,76	12,76
72,65	30,45	33 GIRONDE	70,00	27,81	26,93	26,21
68,67	24,94	34 HERAULT	76,15	22,81	25,33	27,31
47,21	16,41	35 ILLE ET VILAINE	54,99	15,12	16,38	17,37
21,10	11,00	36 INDRE	25,23	13,24	13,24	13,24
24,03	12,02	37 INDRE ET LOIRE	24,45	13,08	11,74	10,68
50,82	15,09	38 ISERE	69,10	13,71	15,91	17,64
15,00	6,41	39 JURA	13,72	5,90	5,53	5,23
21,51	10,08	40 LANDES	22,35	9,21	8,97	8,78
18,95	9,48	41 LOIR ET CHER	20,97	8,96	8,67	8,43
36,24	18,12	42 LOIRE	38,84	16,82	15,88	15,12
15,25	6,14	43 HAUTE LOIRE	16,95	5,63	5,91	6,13
52,20	21,57	44 LOIRE ATLANTIQUE	47,05	19,69	18,18	16,98
20,98	10,49	45 LOIRET	37,64	11,69	12,00	12,24
15,84	8,82	46 LOT	19,34	11,08	11,08	11,08
23,29	11,15	47 LOT ET GARONNE	29,62	14,92	14,92	14,92
5,80	2,81	48 LOZERE	6,31	2,82	2,82	2,82
28,73	14,37	49 MAINE ET LOIRE	28,00	15,70	13,97	12,60
35,90	11,27	50 MANCHE	40,88	10,40	11,63	12,60
26,55	10,41	51 MARNE	21,00	9,64	8,71	7,97
10,42	5,15	52 HAUTE MARNE	10,25	4,77	4,51	4,30
17,82	7,32	53 MAYENNE	20,00	6,75	6,99	7,18
37,99	13,57	54 MEURTHE ET MOSELLE	42,50	12,49	13,35	14,02
10,89	4,94	55 MEUSE	11,10	4,56	4,51	4,46
41,42	16,54	56 MORBIHAN	48,52	15,18	16,25	17,08
31,34	14,34	57 MOSELLE	40,09	13,30	12,58	12,00
17,48	8,14	58 NIEVRE	19,25	7,44	7,56	7,64
155,96	59,86	59 NORD	176,00	41,05	49,19	55,60
18,16	9,08	60 OISE	22,20	9,15	7,93	6,96

20,31	8,36	61 ORNE	23,70	9,61	9,61	9,61
97,75	38,27	62 PAS DE CALAIS	118,94	45,11	45,11	45,11
33,92	13,77	63 PUY DE DOME	39,80	12,60	13,09	13,47
36,36	17,70	64 PYRENEES ATLANTIQUES	43,75	16,23	16,35	16,44
19,89	8,78	65 HAUTES PYRENEES	22,10	8,96	8,96	8,96
28,71	14,35	66 PYRENEES ORIENTALES	33,00	13,30	13,49	13,64
38,23	14,34	67 BAS RHIN	45,20	13,28	13,01	12,79
24,33	9,60	68 HAUT RHIN	29,00	8,79	8,25	7,82
62,75	24,01	69 RHONE	71,80	22,29	21,44	20,75
16,01	6,62	70 HAUTE SAONE	14,99	5,34	5,48	5,59
30,96	15,48	71 SAONE ET LOIRE	37,78	15,00	14,81	14,65
28,53	13,67	72 SARTHE	32,98	12,50	12,43	12,37
18,09	5,73	73 SAVOIE	23,00	5,22	5,50	5,72
23,44	7,17	74 HAUTE SAVOIE	25,83	6,59	6,22	5,92
94,86	17,84	75 PARIS	100,00	17,02	13,06	9,92
77,70	21,90	76 SEINE MARITIME	91,00	20,00	23,41	26,10
25,94	11,76	77 SEINE ET MARNE	34,35	10,83	9,50	8,44
30,22	8,43	78 YVELINES	40,00	8,09	6,52	5,28
23,54	10,45	79 DEUX SEVRES	24,74	9,60	9,67	9,72
36,54	12,08	80 SOMME	35,50	11,08	11,80	12,36
29,54	15,00	81 TARN	37,30	20,06	20,06	20,06
18,39	8,46	82 TARN ET GARONNE	23,50	11,74	11,74	11,74
47,00	23,50	83 VAR	64,00	24,79	24,74	24,68
30,85	11,96	84 VAUCLUSE	25,00	10,84	10,25	9,78
25,86	12,93	85 VENDEE	26,10	12,99	11,80	10,85
23,35	11,25	86 VIENNE	26,78	10,32	10,35	10,37
29,76	12,42	87 HAUTE VIENNE	35,50	15,19	15,19	15,19
18,34	8,84	88 VOSGES	21,00	8,12	7,83	7,60
20,58	10,00	89 YONNE	20,72	9,17	8,78	8,47
8,30	2,42	90 TERRITOIRE DE BELFORT	8,69	2,25	2,49	2,68
22,04	7,93	91 ESSONNE	31,68	7,31	6,01	4,97
45,46	5,71	92 HAUTS DE SEINE	50,00	5,55	2,32	0
58,51	12,30	93 SEINE SAINT DENIS	68,94	11,32	13,84	15,83
38,24	16,00	94 VAL DE MARNE	49,51	14,68	13,71	12,94
31,68	9,40	95 VAL D'OISE	37,01	8,70	8,59	8,50
28,43	14,76	971 GUADELOUPE	40,00	23,45	23,45	23,45
23,97	11,98	972 MARTINIQUE	29,01	14,93	14,93	14,93
1,06	0,53	973 GUYANE	2,30	1,17	1,23	1,28
36,61	18,30	974 REUNION	56,40	33,31	33,31	33,31
0,00	0,00	975 St-PIERRE et MIQUELON	0	0	0	0
3 209	1 326	TOTAL	3 651	1 310	1 310	1 310

(1) Dépenses budgétisées enquête FFAPA, données DGCP au 29 février 2004

(2) Trois critères de base : nombre de personnes âgées (70 % dans le dispositif actuel 2003), potentiel fiscal (-25%), nombre de bénéficiaires du RMI (+5%)

(3) Clause de sauvegarde, règle d'écrêtement, garantie de plafonnement de la charge nette

(4) Taux d'effort fiscal relatif = (Dépense d'APA - concours final FFAPA) / potentiel fiscal. Ne tient pas compte des crédits "ex PSD" et autres redéployés par les départements

REPARTITION CONCOURS NATIONAL APA 2004 SUR LA BASE DU PROJET DE LOI
SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE TROIS HYPOTHESES DE REPARTITION (avec comparaison aux résultats de la répartition 2003)

Formule de répartition : maintien des trois critères de base ⁽¹⁾ du dispositif actuel , ajout du critère de base supplémentaire de la dépense d'APA ; suppression des critères correctifs antérieurs ⁽³⁾, introduction critère correctif unique de garantie

H 1 : 70 / 0 (personnes âgées : 70 %, dépense d'APA 0 %)

H 2 : 50 / 20 (personnes âgées : 50 %, dépense d'APA 20 %)

H 3 : 35 / 35 (personnes âgées : 35 %, dépense d'APA 35 %)

A : Seuil charge nette sur potentiel fiscal supérieur à 21 %, prise en charge intégrale des valeurs des fractions supérieures à ce seuil.

B : Seuil charge nette sur potentiel fiscal supérieur à 23 %, prise en charge intégrale des valeurs des fractions supérieures à ce seuil.

C : Seuil charge nette sur potentiel fiscal supérieur à 25 %, prise en charge intégrale des valeurs des fractions supérieures à ce seuil.

2003		2003		H 1 C		H 2 C		H 3 C		SEUIL :	25%
2003	2003	DEPARTEMENTS		2004	2004	2004	2004	2004	2004		
Dépense d'APA provisoire 2003 (millions d'€) ⁽⁰⁾	Concours total FFAPA estimé 2003 (concours général + concours spécifique)		Dépense d'APA estimée 2004 (millions d'€) ⁽¹⁾	H 1 C (PA 70% , DEP 0%)	H 2 C (PA 50%, DEP20%)	H 3 C (PA 35%, DEP 35%)					
3 209	(1277 + 49) 1 326		3 651	4 critères de base (Personnes âgées 70 %, Dépense d'APA 0 %, Potentiel Fiscal - 25 %, RMI 5%) suppression des 3 critères correctifs antérieurs ⁽³⁾ , nouveau critère correctif unique, SEUIL 25 % ⁽⁴⁾	4 critères de base (Personnes âgées 50 %, Dépense d'APA 20 %, Potentiel Fiscal - 25 %, RMI 5%) suppression des 3 critères correctifs antérieurs (3), nouveau critère correctif unique, SEUIL 25 % ⁽⁴⁾	4 critères de base : (Personnes âgées 35 %, Dépense d'APA 35 %, Potentiel Fiscal - 25 %, RMI 5%) suppression des 3 critères correctifs antérieurs ⁽³⁾ , nouveau critère correctif unique, SEUIL 25 % ⁽⁴⁾					
				Concours final total du FFAPA Estimation	Concours final total du FFAPA Estimation	Concours final total du FFAPA Estimation					
				1310 M€	1310 M€	1310 M€					
				Montant déplacé par le seuil (18 départements concernés) :	Montant déplacé par le seuil (18 départements concernés) :	Montant déplacé par le seuil (16 départements concernés) :					
				102	74	57					
				4	5	6					
1	2		3								
21,21	8,10	01 AIN	25,59	7,65	7,60	7,54					
30,80	11,54	02 AISNE	31,24	11,01	11,33	11,55					
24,57	12,29	03 ALLIER	26,19	11,73	11,45	11,20					
8,64	3,96	04 ALPES DE HTE PROVENCE	10,10	3,75	3,76	3,76					
6,69	3,13	05 HAUTES ALPES	8,36	3,02	3,03	3,03					
70,34	34,01	06 ALPES MARITIMES	75,40	31,86	30,56	29,46					
21,87	8,52	07 ARDECHE	25,06	8,00	8,63	9,10					
14,28	5,78	08 ARDENNES	16,71	5,51	5,70	5,84					
17,93	10,68	09 ARIEGE	18,80	9,51	9,51	9,51					
15,20	7,06	10 AUBE	19,70	6,63	6,90	7,10					
33,85	20,99	11 AUDE	40,00	23,48	23,48	23,48					
27,10	14,19	12 AVEYRON	29,07	12,36	12,36	12,36					

94,84	45,03	13 BOUCHES DU RHÔNE	95,21	42,39	41,01	39,83
35,98	13,38	14 CALVADOS	41,81	13,00	13,93	14,62
12,62	6,77	15 CANTAL	15,68	8,23	8,23	8,23
30,26	13,37	16 CHARENTE	29,90	10,13	10,80	11,29
40,85	19,14	17 CHARENTE MARITIME	47,53	18,31	18,94	19,39
16,80	8,40	18 CHER	19,66	8,94	8,61	8,34
24,34	12,56	19 CORREZE	28,99	13,85	13,85	13,85
12,02	5,27	20a CORSE DU SUD	17,05	8,32	8,32	8,32
9,77	4,29	20b HAUTE CORSE	8,33	4,07	3,92	3,80
25,46	10,63	21 COTE D'OR	27,85	10,22	10,05	9,89
39,40	18,36	22 COTES D'ARMOR	43,50	16,95	17,39	17,69
18,10	14,04	23 CREUSE	18,53	13,29	13,29	13,29
27,66	13,83	24 DORDOGNE	36,00	15,90	15,90	15,90
26,01	7,71	25 DOUBS	28,20	7,32	7,80	8,17
21,11	9,66	26 DROME	22,02	9,20	8,56	8,03
23,08	9,59	27 EURE	21,98	9,18	8,57	8,07
16,67	8,34	28 EURE ET LOIR	20,78	8,37	8,06	7,80
65,78	27,72	29 FINISTERE	72,30	23,90	24,82	26,39
51,27	20,50	30 GARD	49,76	16,69	17,99	18,98
57,74	20,56	31 HAUTE GARONNE	67,00	19,42	20,95	22,09
18,59	12,96	32 GERS	19,40	12,18	12,18	12,18
72,65	30,45	33 GIRONDE	70,00	28,93	27,93	27,07
68,67	24,94	34 HERAULT	76,15	23,73	26,27	28,20
47,21	16,41	35 ILLE ET VILAINE	54,99	15,73	16,99	17,93
21,10	11,00	36 INDRE	25,23	12,19	12,19	12,19
24,03	12,02	37 INDRE ET LOIRE	24,45	13,60	12,18	11,03
50,82	15,09	38 ISERE	69,10	14,27	16,50	18,22
15,00	6,41	39 JURA	13,72	6,14	5,74	5,41
21,51	10,08	40 LANDES	22,35	9,58	9,31	9,07
18,95	9,48	41 LOIR ET CHER	20,97	9,32	8,99	8,71
36,24	18,12	42 LOIRE	38,84	17,50	16,47	15,62
15,25	6,14	43 HAUTE LOIRE	16,95	5,86	6,13	6,33
52,20	21,57	44 LOIRE ATLANTIQUE	47,05	20,49	18,86	17,53
20,98	10,49	45 LOIRET	37,64	12,17	12,45	12,64
15,84	8,82	46 LOT	19,34	10,36	10,36	10,36
23,29	11,15	47 LOT ET GARONNE	29,62	13,64	13,64	13,64
5,80	2,81	48 LOZERE	6,31	2,51	2,55	2,59
28,73	14,37	49 MAINE ET LOIRE	28,00	16,34	14,49	13,01
35,90	11,27	50 MANCHE	40,88	10,82	12,06	13,01
26,55	10,41	51 MARNE	21,00	10,03	9,04	8,23
10,42	5,15	52 HAUTE MARNE	10,25	4,96	4,68	4,44
17,82	7,32	53 MAYENNE	20,00	7,02	7,25	7,41
37,99	13,57	54 MEURTHE ET MOSELLE	42,50	13,00	13,85	14,48
10,89	4,94	55 MEUSE	11,10	4,75	4,68	4,61
41,42	16,54	56 MORBIHAN	48,52	15,79	16,85	17,64
31,34	14,34	57 MOSELLE	40,09	13,84	13,05	12,39
17,48	8,14	58 NIEVRE	19,25	7,74	7,84	7,89
155,96	59,86	59 NORD	176,00	42,71	51,02	57,41
18,16	9,08	60 OISE	22,20	9,51	8,22	7,19

20,31	8,36	61 ORNE	23,70	8,39	8,60	9,03
97,75	38,27	62 PAS DE CALAIS	118,94	38,69	38,69	39,62
33,92	13,77	63 PUY DE DOME	39,80	13,10	13,57	13,90
36,36	17,70	64 PYRENEES ATLANTIQUES	43,75	16,88	16,96	16,98
19,89	8,78	65 HAUTES PYRENEES	22,10	7,82	7,82	8,22
28,71	14,35	66 PYRENEES ORIENTALES	33,00	13,84	13,99	14,08
38,23	14,34	67 BAS RHIN	45,20	13,81	13,49	13,20
24,33	9,60	68 HAUT RHIN	29,00	9,15	8,56	8,08
62,75	24,01	69 RHONE	71,80	23,19	22,24	21,43
16,01	6,62	70 HAUTE SAONE	14,99	5,55	5,68	5,77
30,96	15,48	71 SAONE ET LOIRE	37,78	15,61	15,36	15,13
28,53	13,67	72 SARTHE	32,98	13,01	12,90	12,78
18,09	5,73	73 SAVOIE	23,00	5,43	5,71	5,91
23,44	7,17	74 HAUTE SAVOIE	25,83	6,86	6,45	6,12
94,86	17,84	75 PARIS	100,00	17,71	13,55	10,24
77,70	21,90	76 SEINE MARITIME	91,00	20,80	24,28	26,95
25,94	11,76	77 SEINE ET MARNE	34,35	11,27	9,85	8,72
30,22	8,43	78 YVELINES	40,00	8,41	6,77	5,45
23,54	10,45	79 DEUX SEVRES	24,74	9,98	10,03	10,04
36,54	12,08	80 SOMME	35,50	11,53	12,24	12,76
29,54	15,00	81 TARN	37,30	18,56	18,56	18,56
18,39	8,46	82 TARN ET GARONNE	23,50	10,72	10,72	10,72
47,00	23,50	83 VAR	64,00	25,79	25,66	25,49
30,85	11,96	84 VAUCLUSE	25,00	11,27	10,63	10,10
25,86	12,93	85 VENDEE	26,10	13,52	12,24	11,20
23,35	11,25	86 VIENNE	26,78	10,74	10,74	10,71
29,76	12,42	87 HAUTE VIENNE	35,50	13,42	13,42	13,42
18,34	8,84	88 VOSGES	21,00	8,45	8,12	7,85
20,58	10,00	89 YONNE	20,72	9,54	9,11	8,75
8,30	2,42	90 TERRITOIRE DE BELFORT	8,69	2,34	2,58	2,76
22,04	7,93	91 ESSONNE	31,68	7,60	6,23	5,14
45,46	5,71	92 HAUTS DE SEINE	50,00	5,78	2,40	0
58,51	12,30	93 SEINE SAINT DENIS	68,94	11,78	14,36	16,35
38,24	16,00	94 VAL DE MARNE	49,51	15,27	14,22	13,36
31,68	9,40	95 VAL D'OISE	37,01	9,05	8,91	8,78
28,43	14,76	971 GUADELOUPE	40,00	22,02	22,02	22,02
23,97	11,98	972 MARTINIQUE	29,01	13,71	13,71	13,71
1,06	0,53	973 GUYANE	2,30	1,22	1,27	1,32
36,61	18,30	974 REUNION	56,40	31,31	31,31	31,31
0	0	975 St-PIERRE et MIQUELON	0	0	0	0
3209,07	1 326	TOTAL	3 651	1 310	1 310	1 310

(1) Dépenses budgétisées enquête FFAPA et données DGCP au 29 février 2004

(2) Trois critères de base : nombre de personnes âgées (70 % dans le dispositif actuel 2003), potentiel fiscal (-25%), nombre de bénéficiaires du RMI (+5%)

(3) Clause de sauvegarde, règle d'écrêtement, garantie de plafonnement de la charge nette

(4) Taux d'effort fiscal relatif = (Dépense d'APA - concours final FFAPA) / potentiel fiscal. Ne tient pas compte des crédits "ex PSD" et autres redéployés par les départements

