

N° 391

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 février 2012

PROPOSITION DE LOI

*tendant à élargir la **contribution de solidarité pour l'autonomie** aux **travailleurs non salariés** et aux **retraités** et à **compenser** aux **départements** la **moitié de leurs dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Gérard ROCHE, Christian NAMY, Jean-Léonce DUPONT, Jean ARTHUIS, Louis PINTON, Philippe ADNOT, André VILLIERS, René-Paul SAVARY et les membres du groupe union centriste et républicaine,

Sénateurs.

(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Aujourd'hui, le vieillissement de la population française et le phénomène de la perte d'autonomie qui lui est associé, constituent des défis majeurs pour notre société, car ils interrogent notre capacité collective à concrétiser, dans les décennies à venir, le concept de solidarité.

Or, depuis les lois de décentralisation du 2 mars 1982, confirmées et approfondies par celle du 13 août 2004, la solidarité collective repose dans une large mesure sur les collectivités territoriales.

En particulier, le département est devenu la collectivité centrale pour ce qui concerne la politique de la dépendance. Assumant près de 20 % de la dépense publique liée à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées, il est le deuxième acteur public en la matière, juste derrière la Sécurité sociale.

Cette dépense est liée au versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), créée par la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation d'autonomie. Cette allocation s'est substituée à la prestation spécifique dépendance (PSD), mise en place en 1997.

Or, les départements se sont retrouvés confrontés à une prise en charge beaucoup plus rapide et massive que prévue de l'APA.

Conséquence : alors que, à la création de l'APA, l'État s'était engagé à en financer la moitié, sa participation n'a été que de 43 % dès la première année et n'a, par la suite, jamais cessé de chuter.

Pour enrayer cette dynamique, le législateur a tenté d'asseoir l'APA sur un mode de financement *ad hoc* et pérenne. C'est ainsi que, par la loi du 1^{er} juillet 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, ont été créées la journée de solidarité et deux contributions qui lui sont associées, ainsi que l'opérateur du financement de la dépendance, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Cependant, ce mode de financement s'est encore avéré insuffisant. Sur les 4,5 milliards d'euros d'APA versés en 2007, les deux tiers sont demeurés à la charge du département. Seul un tiers du montant de l'APA a donc été assumé par la CNSA.

L'APA pèse aujourd'hui très lourdement sur les budgets de départements qui ont été contraints de relever fortement leur fiscalité pour pouvoir en supporter la charge. Elle place le département dans une situation financière extrêmement contrainte.

L'impuissance de la loi de 2004 à remédier à la situation antérieure s'explique par le fait que la journée de solidarité, journée de travail supplémentaire non rémunérée, et les contributions qui lui sont associées, ne sont pas universelles. Cette journée ne doit être effectuée que par les salariés et les agents publics. De fait, la contribution de solidarité pour l'autonomie ne doit être acquittée que par leurs employeurs privés et publics. Une contribution identique est aussi assise sur les revenus du capital.

Autrement dit, seuls les revenus des indépendants et des retraités en sont exemptés.

La présente proposition de loi poursuit donc un double objectif d'équité et de gestion.

Sur le plan de l'équité et des principes, il n'est pas compréhensible qu'une partie de la population seulement contribue à l'effort collectif de solidarité. Cela est même en parfaite contradiction avec la notion même de solidarité.

Sur le plan de la gestion et du financement, le présent texte entend donner les moyens à l'État, via la CNSA, de renouer avec son engagement initial de financer l'APA à parité avec le département.

Pour ce faire, la présente proposition de loi étend la contribution de solidarité pour l'autonomie aux indépendants et retraités et affecte à la compensation de l'APA au département le surplus de recettes ainsi généré.

Il est difficile d'évaluer le gain de l'extension de la contribution de solidarité aux indépendants et aux retraités. Il devrait cependant avoisiner le milliard d'euros. Cette somme, ajoutée à celles déjà versées au département en compensation de l'APA (400 millions au titre de la contribution de solidarité actuelle et 1,1 milliards correspondant

au 0,1 point de CSG affecté), devrait permettre d'aboutir à l'objectif d'une compensation par l'État de 50 % de l'APA au département.

Ainsi, l'**article 1^{er}** crée deux nouvelles contributions de solidarité active, calquées sur les contributions déjà existantes, assises sur les revenus des indépendants et ceux des retraités.

L'**article 2** vise ces deux nouvelles contributions dans l'article L. 3133-7 du code du travail instituant la journée de solidarité.

L'**article 3** modifie la clef de la répartition des contributions de solidarité dans les ressources de la CNSA afin que le surplus de gain généré par la présente proposition de loi soit intégralement consacré à la compensation de l'APA au département.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après le deuxième alinéa de l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « 1^o *bis* Une contribution au taux de 0,3 % sur les revenus professionnels des employeurs et travailleurs indépendants. Cette contribution a la même assiette et elle est recouvrée dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties que les cotisations d'assurance maladie affectées au financement du régime social des indépendants dues en application de l'article L. 612-4 du code de la sécurité sociale ;
- ③ « 1^o *ter* Une contribution au taux de 0,3 % sur les pensions de retraite. Cette contribution a la même assiette et elle est recouvrée dans les mêmes conditions et sous les mêmes garanties que les cotisations d'assurance maladie sur les pensions dues en application de l'article L. 131-1 du code de la sécurité sociale ; ».

Article 2

Au premier alinéa de l'article L. 3133-7 du code du travail, après le mot : « 1^o » insérer les mots : « , 1 *bis* et 1 *ter* ».

Article 3

- ① L'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② I. – Au a) du 1. du I. remplacer les mots : « 10 % » et « 14 % » par les mots : « 7 % » et « 10 % » ;
- ③ II. – Au a) du 2. du I. remplacer les mots « 40 % » par les mots « 30% » ;
- ④ III. – Au a) du II. remplacer les mots : « 20 % » par les mots : « 40 % » ;
- ⑤ IV. – Au a) du III. remplacer les mots : « 26 % » et « 30 % » par les mots : « 20 % » et « 23 % ».

Article 4

- ① Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente proposition de loi sont compensée à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② La perte de recettes résultant pour l'État du paragraphe ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.