



N° 2719

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2005

RAPPORT

DÉPOSÉ

en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

*sur la mise en **application de la loi n° 2004-626** du 30 juin 2004
relative à la solidarité pour l'**autonomie des personnes âgées**
et des **personnes handicapées***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Denis JACQUAT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI DU 30 JUIN 2004	7
A. LES PLANS D'ALERTE ET D'URGENCE	7
1. Le dispositif prévu par la loi.....	7
2. Les mesures de mise en application	7
<i>a) Le recensement des personnes âgées ou handicapées fragiles</i>	7
<i>b) Les plans d'alerte et d'urgence</i>	9
B. LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ	17
1. Le dispositif prévu par la loi.....	17
2. Les mesures de mise en application	18
<i>a) Les accords et conventions sur la journée de solidarité</i>	19
<i>b) Les formes particulières de journée de solidarité retenues en 2005</i>	21
<i>c) Les décisions de mise en place de la journée de solidarité dans le secteur public</i>	22
<i>d) Les cas de grève le 16 mai 2005</i>	24
<i>e) Les recettes tirées de la journée de solidarité</i>	25
C. LA CRÉATION DE LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE	26
1. Le dispositif figurant dans la loi du 30 juin 2004.....	26
<i>a) Le budget de la CNSA pour 2004</i>	27
<i>b) Le budget de la CNSA pour 2005</i>	29
2. Les modifications apportées par la loi du 11 février 2005	30
<i>a) Les missions de la CNSA</i>	31
<i>b) L'organisation de la CNSA</i>	32
<i>c) La réorganisation financière et budgétaire de la CNSA</i>	32
3. Les modifications apportées par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006	34

4. Les mesures de mise en application	38
<i>a) Les dispositions prévues par la loi du 30 juin 2004</i>	38
<i>b) Les dispositions modifiées par la loi du 11 février 2005</i>	40
D. LES DISPOSITIONS N'APPELANT PAS DE MESURES RÉGLEMENTAIRES DE MISE EN APPLICATION	40
II.- TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
ANNEXES	51
TABLEAU RÉCAPITULATIF DE LA PUBLICATION DES TEXTES D'APPLICATION.....	51
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR.....	55

INTRODUCTION

La société française a pris conscience depuis quelques années que la perte d'autonomie des personnes âgées est devenue une exigence sociale majeure imposant l'intervention de la collectivité publique et des mesures de solidarité nationale. M. Jacques Chirac, dès sa réélection à la présidence de la République en 2002, a pris des engagements en ce sens pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Le drame de la canicule de l'été 2003 a conduit le gouvernement et la majorité parlementaire à accélérer le calendrier des réformes nécessaires pour un meilleur soutien aux personnes âgées dépendantes. Ces engagements ont été précisés par M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, dans un discours prononcé le 6 novembre 2003 dans lequel a été présentée la stratégie globale du gouvernement pour assurer une meilleure prise en compte de la perte d'autonomie.

La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées est directement issue de ces engagements. Elle introduit trois grandes réformes :

– la mise en place d'un plan d'alerte et d'urgence en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées en cas de risques exceptionnels, dans chaque département (article 1^{er} de la loi) ;

– l'institution d'une journée de solidarité permettant de financer le renforcement des interventions en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (articles 2 à 6) ;

– la création d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ayant pour mission de répartir les ressources publiques destinées à financer l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (articles 7 à 16).

Dès leur adoption, il était prévu que les dispositions de la loi du 30 juin 2004 ne définiraient que l'existence, l'objet, la nature des ressources de la CNSA et les principes généraux de son organisation. Ces dispositions devaient être précisées par la future loi sur les personnes handicapées – la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées – au vu des conclusions d'une mission d'études sur la gouvernance et les missions de la CNSA confiée à M. Raoul Briet,

conseiller maître à la Cour des comptes, et M. Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône. Le rapport a été remis au Premier ministre le 8 juillet 2004.

En seconde lecture du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le gouvernement a donc déposé, devant le Sénat, des amendements (aux articles 55 à 62 de la loi du 11 février 2005) définissant la structure d'organisation et le mode de fonctionnement de la CNSA, précisant ses missions et ses relations avec les départements, les préfets et les caisses d'assurance sociale, déterminant les modalités de fixation des objectifs de dépenses de la CNSA et de répartition des fonds en dotations régionales et départementales, fixant les ressources financières et leur affectation selon les différents types d'interventions de la caisse, arrêtant les principes de comptabilité des produits et des charges et de contrôle de la caisse et définissant le mode de répartition des concours consacrés à la nouvelle prestation de compensation créée en faveur des personnes handicapées.

Pour ces raisons de calendrier législatif, la commission a attendu la promulgation de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour demander au rapporteur de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 de présenter un rapport sur la mise en application de cette dernière, conformément aux dispositions de l'article 86, alinéa 8, du Règlement de l'Assemblée nationale. Aux termes de cette disposition du Règlement issue de la résolution n° 256 adoptée par l'Assemblée nationale le 12 février 2004, *« ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. »*

Le présent rapport dresse donc un bilan quantitatif des textes d'application de la loi du 30 juin 2004 et commente les conditions de mise en application de la loi. Le rapporteur a en outre examiné la conformité des textes d'application aux intentions du législateur.

I.- LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI DU 30 JUIN 2004

A. LES PLANS D'ALERTE ET D'URGENCE

1. Le dispositif prévu par la loi

L'article 1^{er} de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 résulte des constats de défaillance et d'insuffisance des mécanismes de veille et d'alerte lors de la canicule de l'été 2003. Il met en place deux mécanismes de proximité d'alerte et de veille au profit des personnes âgées et des personnes handicapées en cas de risques exceptionnels, parmi lesquels figurent les risques climatiques.

Tout d'abord, dans chaque département, un plan d'alerte et d'urgence doit être arrêté par le préfet et le président du conseil général (article L. 116-3 du code de l'action sociale et des familles). Le plan est mis en œuvre par le préfet.

En second lieu, chaque personne âgée ou handicapée qui le souhaite peut demander à son maire de recenser son identité, âge et domicile afin de permettre aux services sociaux et sanitaires d'organiser un contact périodique lorsque le plan d'alerte et d'urgence est mis en œuvre (article L. 121-6-1 du code de l'action sociale et des familles). Il peut également être procédé à ce recueil de données à la demande d'un tiers dès lors que la personne concernée ne s'y oppose pas. La confidentialité des données nominatives est protégée par la loi.

2. Les mesures de mise en application

Globalement, l'Etat, et plus particulièrement la direction générale de l'action sociale, a su tirer les enseignements de la canicule de l'été 2003 et mettre en place au travers des mesures de mise en application de l'article 1^{er} de la loi du 30 juin 2004 des dispositifs qui ont montré leur caractère opérationnel et leur adaptation aux besoins les plus urgents du pays en 2004 et 2005.

Ce travail de mise en application est réévalué chaque année, avant, pendant et après l'été, afin de perfectionner les dispositifs interministériels arrêtés.

a) Le recensement des personnes âgées ou handicapées fragiles

Dans des délais extrêmement brefs, le gouvernement a publié le décret n° 2004-926 du 1^{er} septembre 2004 pris pour l'application de l'article L. 121-6-1 du code de l'action sociale et des familles et fixant les modalités de recueil, de transmission et d'utilisation des données nominatives relatives aux personnes âgées et aux personnes handicapées bénéficiaires du plan d'alerte et d'urgence départemental en cas de risques exceptionnels. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été saisi du projet de décret dès le 23 juin

et a rendu son avis le 1^{er} juillet. Le Conseil d'Etat a été saisi du projet le 7 juillet et rendu son avis le 20 juillet.

Afin de donner une efficacité maximale à la mise en application de la loi du 30 juin 2004 et sans attendre son vote définitif, le gouvernement a, au lendemain de l'adoption en première lecture du projet de loi par l'Assemblée nationale, publié une circulaire interministérielle le 12 mai 2004 incitant les maires à appliquer de manière anticipée l'article 1^{er} du projet de loi et entreprendre sans délai le repérage des personnes âgées ou handicapées isolées à domicile.

Le décret n° 2005-1135 du 7 septembre 2005 a codifié les dispositions de du décret du 1^{er} septembre 2004 au sein du code de l'action sociale et des familles.

Le décret du 1^{er} septembre 2004 a permis de donner une base réglementaire à la constitution des registres nominatifs par chaque mairie et évité ainsi aux maires d'engager une procédure d'autorisation au cas par cas auprès de la CNIL. Ce décret fixe la liste des informations portées dans ces fichiers nominatifs mais n'impose pas une ou plusieurs procédures d'inscription particulières : tout moyen à disposition de la personne âgée ou handicapée est utilisable ; cependant si la demande émane d'un tiers, qui peut être une personne morale, elle doit être écrite afin de pouvoir engager une demande de confirmation auprès de la personne concernée. Le système d'inscription est peu formaliste puisqu'aucune pièce justificative n'est demandée sauf si la demande émane d'un représentant légal de la personne.

Les personnes pouvant être inscrites dans ces registres sont les personnes âgées de plus de 65 ans résidant à leur domicile, les personnes âgées de plus de 60 ans reconnues inaptes au travail et résidant à leur domicile et les personnes adultes handicapées résidant à leur domicile et bénéficiant de l'un des avantages légal accordées aux personnes reconnues handicapées ou d'une pension d'invalidité servie au titre d'un régime de base de la sécurité sociale ou du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. La direction générale de l'action sociale estime que dix millions de personnes sont concernées.

Il a été demandé à plusieurs reprises aux préfets de s'assurer que les maires avaient bien engagé une procédure de constitution de ces registres. Les préfets n'ont toutefois ni les moyens et ni les pouvoirs de vérifier la bonne exécution du recensement complet des personnes fragiles. Le tableau ci-après dresse le bilan de la mise en application de ce recensement.

Deux outils d'information ont été mis en place à l'intention des maires :

– un mode d'emploi du recensement sous forme de questions-réponses, mis en ligne sur le site Internet du ministère des solidarités, de la santé et de la famille (www.social.gouv.fr) ;

– une adresse électronique (dgas-celluleappui@sante.gouv.fr) permettant aux élus de poser des questions dont ils n'auraient pas trouvé la réponse en ligne.

b) Les plans d'alerte et d'urgence

Dès septembre 2003 un « plan canicule » a été mis en chantier pour définir les actions de court et moyen terme nécessaire à la prévention et à la gestion d'une crise sanitaire résultant d'une vague de chaleur. Une première version a été arrêtée par le ministre de la santé le 5 mai 2004. Elle a été publiée par une circulaire interministérielle n° 219 du 12 mai 2004 définissant les actions à mettre en œuvre au plan local pour détecter, prévenir et lutter contre les conséquences sanitaires d'une canicule.

Ce plan canicule est la préfiguration des plans d'alerte et d'urgence prévus par l'article 1^{er} de la loi du 30 juin 2004. Il est décliné en actions nationales figurant dans un plan de gestion national d'une canicule et en actions locales figurant dans des plans de gestion départementaux d'une canicule.

L'été 2004 a nécessité l'activation des niveaux 2 et 3 du plan pour faire face à quatre périodes de vague de chaleur limitées en durée et en intensité. Ces épisodes aux conséquences sanitaires limitées ont permis de tester la pertinence du système de veille et des dispositifs d'intervention mis en place.

Le comité interministériel sur la canicule du 8 octobre 2004 a dressé le bilan de l'application du premier plan canicule. Sur la base de ces enseignements, un nouveau plan national canicule pour 2005 a été arrêté le 5 avril 2005 (http://www.sante.gouv.fr/canicule/doc/PNC_2005.pdf).

Le plan canicule 2005 comprend quatre niveaux ou phases :

– niveau 1 de veille saisonnière : activé du 1^{er} juin au 31 août, il donne lieu à vérification des dispositifs opérationnels et met en place une veille quotidienne de l'activité sanitaire ;

– niveau 2 de pré-alerte : une prévision à trois jours des vagues de chaleur est fournie et des actions adaptées en prévision de la vague de chaleur sont mises en œuvre ;

– niveau 3 d'alerte : la vague de chaleur est effective et les actions de traitement du phénomène et d'information sont mises en œuvre ;

– niveau 4 de mobilisation maximale : la canicule a un impact sanitaire important, est étendue sur une grande partie du territoire et peut être compliquée par des effets collatéraux (réseau électrique, sécheresse,...). Les ressources du dispositif ORSEC sont mises en œuvre.

Le plan canicule de 196 pages contient le détail des mesures de prévention et de gestion d'une canicule. Des fiches d'action par structure nationale sont publiées. Il présente un guide pour l'élaboration des plans départementaux de gestion d'une canicule (fixation des objectifs opérationnels, identification des structures concernées, définition des actions communes pour chacun des acteurs

institutionnels, administratifs ou associatifs, fixation d'indicateurs de morbidité). Il dresse également un plan de communication.

L'été 2005 a donné lieu à l'activation des niveaux 2 et 3 pour faire face à deux périodes de chaleur limitées en durée et en intensité. Aucune augmentation d'activité sanitaire, ni de mortalité n'a été observée.

Le plan canicule pourrait faire l'objet de quelques ajustements ponctuels dans le plan 2006.

Une circulaire DGAS/2C/2005/207 du 4 mars 2005 a en outre généralisé le « plan bleu » prévoyant que chaque établissement accueillant des personnes âgées élabore un plan d'organisation en cas de crise caniculaire pour définir le rôle et les responsabilités de l'équipe de direction, les procédures à mettre en œuvre en interne, les protocoles de mobilisation des personnels et le niveau des équipements et des stocks nécessaire pour faire face à une crise longue et désigner un référent pour la direction départementale de l'action sanitaire et sociale et les services du département.

Le décret n° 2005-768 du 7 juillet 2005 a codifié ces exigences en fixant des conditions techniques minimales de fonctionnement des établissements accueillant des personnes âgées.

La circulaire du 4 mars 2005 a également programmé l'achèvement des opérations d'installation d'une pièce rafraîchie dans chaque maison de retraite et logement-foyer.

Un arrêté du 7 juillet 2005, modifié par un arrêté du 8 août 2005, a fixé le cahier des charges du plan d'organisation à mettre en œuvre en cas de crise sanitaire ou climatique et les conditions d'installation d'un système fixe de rafraîchissement de l'air dans les établissements sociaux et médico-sociaux.

Une circulaire du directeur général de l'action sociale du 10 août 2005 a explicité les conditions de mise en œuvre de ces obligations d'équipement des maisons de retraite et logements-foyers et précisé les modalités de participation de l'Etat au financement de ces installations.

Au 9 septembre 2005, la mise en application de ces mesures dans les établissements hébergeant des personnes âgées et les logements-foyers était le suivant.

Plan canicule 2005 : situation dans le secteur des personnes âgées au 9 septembre 2005

Départements et régions <i>(situation au 9 septembre 2005)</i>	Recensement des personnes âgées et handicapées isolées a domicile			Mise en place des plans bleus						Pièces rafraîchies des établissements			
	Nombre de communes dans le département	Nombre de communes où le recensement est en cours ou terminé	Sans réponse	Nombre de logements- foyers	Nombre de LF dotés d'un plan bleu	Nombre d'EHPA (D)	Nombre d'EHPA (D) dotés d'un plan bleu	Nombre total de LF et d'EHPA(D)	Nombre total de plans bleus	Nombre d'établissements non équipés au 19/09/2004 d'après la mission DHOS/DGAS*	Nombre de ces établissements équipés depuis cette date	Nombre de ces établissements en cours d'équipement	Nombre d'établissements non équipés
67 Bas-Rhin	526	268	258	28	14	110	102	138	116	23	11	0	12
68 Haut-Rhin	377	87	290	28	17	65	47	93	64	10	1	0	9
Total région Alsace	903	355	548	56	31	175	149	231	180	33	12	0	21
		39,31 %	60,69 %		55,36 %		85,14 %		77,92 %				9,09 %
24 Dordogne	557			37	24	56	55	93	79	1			1
33 Gironde	542	226	316	94	89	200	195	294	284	35	26	7	2
40 Landes	331	10	321	20	8	43	21	63	29	2	1		1
47 Lot-et-Garonne	319	94	225	19	12	47	33	66	45	9	7	0	2
64 Pyr. Atlantiques	548	68	480	19	8	110	110	129	118	22	15	0	7
Total région Aquitaine	2 297	398	1 342	189	141	456	414	645	555	69	49	7	13
		22,87 %	77,13 %		74,60 %		90,79 %		86,05 %				2,02 %
3 Allier	320	63	257	10	9	43	43	53	52	2	2	0	0
15 Cantal	260	100	160	3	3	40	33	43	36	43	40	0	3
43 Haute-Loire	260	Recensement en cours		0	0	58	43	58	43	12	2	0	10
63 Puy-de-Dôme	470	Inconnu à ce jour		18	18	84	84	102	102	7			7
Total Région Auvergne	1 310	163	417	31	30	225	203	256	233	64	44	0	20
		28,10 %	71,90 %		96,77%		90,22 %		91,02%				7,81%
21 Côte-d'Or	707	202	505	18	15	68	54	86	69	1			1
58 Nièvre	313	103	210	6	3	35	22	41	25	1	0	0	1
71 Saône-et-Loire	573	185	388	36	36	81	81	117	117	5	2	3	0
89 Yonne	452	372	80	4	2	68	64	72	66	10	8		2
Total Région Bourgogne	2 045	862	1 183	64	56	252	221	316	277	17	10	3	4
		42,15%	57,85%		87,50%		87,70 %		87,66%				1,27%
22 Côte-d'Armor	372	76	296	51	26	88	69	139	95	2	2	0	0
29 Finistère	283	44	239	36	36	81	78	117	114	5	2	1	2

Départements et régions <i>(situation au 9 septembre 2005)</i>	Recensement des personnes âgées et handicapées isolées a domicile			Mise en place des plans bleus						Pièces rafraîchies des établissements			
	Nombre de communes dans le département	Nombre de communes où le recensement est en cours ou terminé	Sans réponse	Nombre de logements- foyers	Nombre de LF dotés d'un plan bleu	Nombre d'EHPA (D)	Nombre d'EHPA (D) dotés d'un plan bleu	Nombre total de LF et d'EHPA(D)	Nombre total de plans bleus	Nombre d'établissements non équipés au 19/09/2004 d'après la mission DHOS/DGAS*	Nombre de ces établissements équipés depuis cette date	Nombre de ces établissements en cours d'équipement	Nombre d'établissements non équipés
35 Ille-et-Vilaine	352	58	294	64	52	102	90	166	142	7	6	0	1
56 Morbihan	261	5	256	57	48	97	56	154	104	4	2	0	2
Total Région Bretagne	1 268	183	1 085	208	162	368	293	576	455	18	12	1	5
		14,43 %	85,57 %		77,88 %		79,62 %		78,99 %				0,87 %
18 Cher	290	290	0	16	16	38	38	54	54	0			0
28 Eure-et-Loir	403			8	5	54	52	62	57	20	18		2
36 Indre	248	166	82	15	3	26	22	41	25	3	3	0	0
37 Indre-et-Loire	277	61	216	33	29	64	60	97	89	22	22		0
41 Loir-et-Cher	291	216	75	12	11	51	49	63	60	7	4	3	0
45 Loiret	334	67	267	15	13	58	40	73	53	8	3	0	5
Total Région Centre	1 843	800	640	99	77	291	261	390	338	60	50	3	7
		55,56 %	44,44 %		77,78 %		89,69 %		86,67 %				1,79 %
8 Ardennes	463	en cours		11	5	20	15	31	20	8	6	0	2
10 Aube	431	189	242	12	1	42	40	54	41	8	6	0	2
51 Marne	619	210	409	34	25	43	33	77	58	8	1		7
52 Haute-Marne	432	112	320	8	3	16	8	24	11	2	1	0	1
Total Région Champagne-Ardenne	1 945	511	971	65	34	121	96	186	130	26	14	0	12
		34,48 %	65,52 %		52,31 %		79,34 %		69,89 %				6,45 %
2A Corse-du-Sud	124	124	0	0	0	8	8	8	8				0
2B Haute-Corse	236	83	153	3	3	12	12	15	15				0
Total Région Corse	360	207	153	3	3	20	20	23	23	0	0	0	0
		57,50 %	42,50 %		100 %		100 %		100 %				0,00 %
25 Doubs	594	65	529	20	20	31	30	51	50	1	1	0	0
39 Jura	545	73	472	16	6	49	45	65	51	3	2	0	1
70 Haute-Saône	545	88	457	9	2	21	20	30	22	4	1	1	2
90 Territ. de Belfort	102	96	6	3	0	11	11	14	11	1	0	0	1

Départements et régions <i>(situation au 9 septembre 2005)</i>	Recensement des personnes âgées et handicapées isolées a domicile			Mise en place des plans bleus						Pièces rafraîchies des établissements			
	Nombre de communes dans le département	Nombre de communes où le recensement est en cours ou terminé	Sans réponse	Nombre de logements- foyers	Nombre de LF dotés d'un plan bleu	Nombre d'EHPA (D)	Nombre d'EHPA (D) dotés d'un plan bleu	Nombre total de LF et d'EHPA(D)	Nombre total de plans bleus	Nombre d'établissements non équipés au 19/09/2004 d'après la mission DHOS/DGAS*	Nombre de ces établissements équipés depuis cette date	Nombre de ces établissements en cours d'équipement	Nombre d'établissements non équipés
Total Région Franche-Comté	1 786	322	1 464	48	28	112	106	160	134	9	4	1	4
		18,03 %	81,97 %		58,33 %		94,64 %		83,75 %				2,50 %
75 Paris	1	1	0	141	141	76	74	217	215	5	0	0	5
77 Seine-et-Marne	514	154	360	38	32	118	108	156	140	20	5	2	13
78 Yvelines	262	210	52	52	24	102	80	154	104	17	14	0	3
91 Essonne	196			47	14	95	73	142	87	8	0	0	8
92 Hauts-de-Seine	36	33	3	56	46	101	100	157	146	26	20		6
93 Seine-St-Denis	40	34	6	45	15	40	38	85	53	26	8	0	18
94 Val-de-Marne	47	43	4	61	47	56	53	117	100	32	26	5	1
95 Val-d'Oise	185	25	160	40	31	75	66	115	97	11	4		7
Total Région Ile- de-France	1 281	500	585	480	350	663	592	1 143	942	145	77	7	61
		46,08 %	53,92 %		72,92 %		89,29 %		82,41 %				5,34 %
11 Aude	438	44	394	7	3	43	31	50	34	3	3		0
30 Gard	353	19	334	17	17	68	68	85	85	7		1	6
34 Hérault	343	Toutes relancées 20/04/05		40	9	104	63	144	72	7	2		5
48 Lozère	185	37	148	6	4	21	17	27	21	6	6		0
66 Pyr.-Orientales	226	181	45	14	9	39	39	53	48	7	5	1	1
Total Région Languedoc-Roussi llon	1 545	281	921	84	42	275	218	359	260	30	16	2	12
		23,38 %	76,62 %		50,00 %		79,27 %		72,42 %				3,34 %
19 Corrèze	286	67	219	13	11	49	49	62	60				0
23 Creuse	259	138	121	1	1	32	32	33	33	5	1		4
87 Haute-Vienne	201	—		17	15	28	27	45	42	3	1	0	2
Total Région Limousin	746	205	340	31	27	109	108	140	135	8	2	0	6
		37,61 %	62,39 %		87,10 %		99,08 %		96,43 %				4,29 %
54 Meurthe-et- Moselle	594			51	48	56	56	107	104	8	4	0	4

Départements et régions <i>(situation au 9 septembre 2005)</i>	Recensement des personnes âgées et handicapées isolées a domicile			Mise en place des plans bleus						Pièces rafraîchies des établissements			
	Nombre de communes dans le département	Nombre de communes où le recensement est en cours ou terminé	Sans réponse	Nombre de logements- foyers	Nombre de LF dotés d'un plan bleu	Nombre d'EHPA (D)	Nombre d'EHPA (D) dotés d'un plan bleu	Nombre total de LF et d'EHPA(D)	Nombre total de plans bleus	Nombre d'établissements non équipés au 19/09/2004 d'après la mission DHOS/DGAS*	Nombre de ces établissements équipés depuis cette date	Nombre de ces établissements en cours d'équipement	Nombre d'établissements non équipés
55 Meuse	500	0	0	7	7	28	28	35	35	5	2	0	3
57 Moselle	730	292	438	57	29	103	103	160	132	64	44	0	20
88 Vosges	513	513	0	18	3	64	60	82	63	2	2		0
Total Région Lorraine	2 337	805	438	133	87	251	247	384	334	79	52	0	27
		64,76 %	35,24 %		65,41 %		98,41 %		86,98 %				7,03 %
9 Ariège	332	213	119	15	15	15	15	30	30				0
12 Aveyron	304	149	155	15	6	62	45	77	51	6			6
31 Haute-Garonne	588	165	423	41	38	110	105	151	143	4	2		2
32 Gers	463			10	7	36	36	46	43	3	0	0	3
46 Lot	340	340	0	18	13	35	34	53	47	15	15		0
65 Hautes-Pyrénées	474	36	438	2	2	34	34	36	36				0
81 Tarn	324	55	269	10	10	66	65	76	75				0
82 Tarn-et-Garonne	195	93	102	6	6	27	26	33	32				0
Total Région Midi-Pyrénées	3 020	1 051	1 506	117	97	385	360	502	457	28	17	0	11
		41,10 %	58,90 %		82,91 %		93,51 %		91,04 %				2,19 %
59 Nord	653	257	396	97	77	190	166	287	243	17	0	0	17
62 Pas-de-Calais	894	894	0	82	58	102	88	184	146	35	13	22	0
Total Région Nord- Pas de Calais	1 547	1 151	396	179	135	292	254	471	389	52	13	22	17
		74,40 %	25,60 %		75,42 %		86,99 %		82,59 %				3,61 %
14 Calvados	706	61	645	40	19	92	92	132	111	43	31	2	10
50 Manche	602	88	514	30	0	81	41	111	41	46	13	0	33
61 Orne	505	424	81	21	5	47	47	68	52	18	8		10
Total Région Basse-Normandie	1 813	573	1 240	91	24	220	180	311	204	107	52	2	53
		31,61 %	68,39 %		26,37 %		81,82 %		65,59 %				17,04 %
27 Eure	675	24	651	34	0	44	44	78	44	18		3	15
76 Seine-Maritime	745	345	400	142	84	104	77	246	161	44	27		17

Départements et régions <i>(situation au 9 septembre 2005)</i>	Recensement des personnes âgées et handicapées isolées a domicile			Mise en place des plans bleus						Pièces rafraîchies des établissements			
	Nombre de communes dans le département	Nombre de communes où le recensement est en cours ou terminé	Sans réponse	Nombre de logements- foyers	Nombre de LF dotés d'un plan bleu	Nombre d'EHPA (D)	Nombre d'EHPA (D) dotés d'un plan bleu	Nombre total de LF et d'EHPA(D)	Nombre total de plans bleus	Nombre d'établissements non équipés au 19/09/2004 d'après la mission DHOS/DGAS*	Nombre de ces établissements équipés depuis cette date	Nombre de ces établissements en cours d'équipement	Nombre d'établissements non équipés
Total Région Haute-Normandie	1 420	369	1 051	176	84	148	121	324	205	62	27	3	32
		25,99 %	74,01 %		47,73 %		81,76 %		63,27 %				9,88 %
4 Alpes-de-Haute-Provence	200	200	0	5	5	33	33	38	38	1	1		0
5 Hautes-Alpes	117	33	84	4	4	19	19	23	23	1			1
6 Alpes-Maritimes	163	132	31	19	7	188	167	207	174	11	7		4
13 Bouches-du-Rhône	119	90	29	37	27	167	104	204	131	8	8	0	0
83 Var	153	121	32	41	29	142	107	183	136				0
84 Vaucluse	151	non connu à ce jour		20	17	56	50	76	67				0
Total Région PACA	903	576	176	126	89	605	480	731	569	21	16	0	5
		76,60 %	23,40 %		70,63 %		79,34 %		77,84 %				0,68 %
44 Loire-Atlantique	221	86	135	28	17	152	115	180	132	69	49	0	20
49 Maine-et-Loire	363	85	278	58	54	119	114	177	168	15	8	0	7
53 Mayenne	261	261	0	14	13	60	60	74	73	7	7	0	0
72 Sarthe	375	208	167	50	11	74	68	124	79	44	0	0	44
85 Vendée	282	228	54	63	56	79	76	142	132	7	2	1	4
Total Région Pays de Loire	1 502	868	634	213	151	484	433	697	584	142	66	1	75
		57,79 %	42,21 %		70,89 %		89,46 %		83,79 %				10,76 %
2 Aisne	816	42	774	13	10	76	68	89	78	2	2	0	0
60 Oise	693	311	382	48	35	76	63	124	98	16	14	0	2
80 Somme	783	8	775	4	4	67	66	71	70				0
Total Région Picardie	2 292	361	1 931	65	49	219	197	284	246	18	16	0	2
		15,75 %	84,25 %		75,38 %		89,95 %		86,62 %				0,70 %
16 Charente	404	168	236	19	18	71	69	90	88	11	6	0	5
17 Charente-Marit.	472	472	0	24	23	113	113	137	136	4	4	0	0
79 Deux-Sèvre	307	307	0	17	16	71	65	88	81	2	2	0	0

Départements et régions <i>(situation au 9 septembre 2005)</i>	Recensement des personnes âgées et handicapées isolées a domicile			Mise en place des plans bleus						Pièces rafraîchies des établissements			
	Nombre de communes dans le département	Nombre de communes où le recensement est en cours ou terminé	Sans réponse	Nombre de logements- foyers	Nombre de LF dotés d'un plan bleu	Nombre d'EHPA (D)	Nombre d'EHPA (D) dotés d'un plan bleu	Nombre total de LF et d'EHPA(D)	Nombre total de plans bleus	Nombre d'établissements non équipés au 19/09/2004 d'après la mission DHOS/DGAS*	Nombre de ces établissements équipés depuis cette date	Nombre de ces établissements en cours d'équipement	Nombre d'établissements non équipés
86 Vienne	281	100	181	32	23	49	37	81	60	3	0	2	1
Total Région Poitou-Charente	1 464	1 047	417	92	80	304	284	396	365	20	12	2	6
		71,52 %	28,48 %		86,96 %		93,42 %		92,17 %				1,52 %
1 Ain	419	55	364	27	2	79	64	106	66	18	3	0	15
7 Ardèche	339	20	319	33	32	47	47	80	79	2	2		0
26 Drôme	370	306	64	20	20	66	66	86	86	1		1	0
38 Isère	533	188	345	49	33	84	68	133	101	7		7	0
42 Loire	327	224	103	29	25	83	71	112	96	16	3	4	9
69 Rhône	293	203	90	103	103	149	149	252	252	0			0
73 Savoie	305	130	175	23	23	47	47	70	70				0
74 Haute-Savoie	292			19	16	48	45	67	61				0
Total Région Rhône-Alpes	2 878	1 126	1 460	303	254	603	557	906	811	44	8	12	24
		43,54 %	56,46 %		83,83 %		92,37 %		89,51 %				2,65 %
Total France entière	36 505	12 714	18 898	2 853	2 031	6 578	5 794	9 431	7 826	1 052	569	66	417
		39,58 %	60,42 %		71,19 %		88,08 %		82,98 %				4,42 %
Départements ayant répondu : 91			Départements ayant répondu : 96					Départements ayant répondu : 93					
Pourcentage de communes où le recensement est en cours ou terminé (rapporté au nombre de communes des départements ayant répondu) :: 39,58 %			Pourcentage d'établissements bénéficiant d'un plan bleu : 82,98 %					Pourcentage d'établissements équipés : 95,58%					

* Données validées par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale.
Source : direction générale de l'action sociale.

B. LA JOURNÉE DE SOLIDARITÉ

1. Le dispositif prévu par la loi

Afin de financer les actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, une journée de solidarité est instituée (article 2 de la loi du 30 juin 2004). Cette journée prend la forme d'une journée de travail supplémentaire non rémunérée (dans la limite de sept heures). Sont concernés aussi bien les salariés de droit privé (article L. 212-16 du code du travail) que les fonctionnaires et agents publics non titulaires (article 6 de la loi du 30 juin 2004). Pour les salariés à temps partiel, la durée de sept heures de la journée de solidarité est réduite à proportion de leur durée de travail contractuelle. La journée de solidarité n'ouvre pas droit à repos compensateur et ne s'impute pas sur le contingent d'heures supplémentaires.

La détermination de la date de la journée de solidarité est renvoyée, pour le secteur privé, à des conventions, accords de branche ou d'entreprise (deuxième alinéa de l'article L. 212-16 du code du travail). L'accord ou la convention peut considérer que la journée de solidarité est constituée soit par le travail d'un jour férié précédemment chômé dès lors qu'il ne s'agit pas du 1^{er} mai, soit par le travail d'un jour de réduction du temps de travail, soit par toute autre modalité permettant le travail d'un jour précédemment non travaillé.

En cas de travail en continu, l'accord collectif ou l'employeur peut fixer une journée différente pour chaque salarié (troisième alinéa de l'article L. 212-16).

Cependant, à défaut d'accord collectif, le quatrième alinéa de l'article L. 212-16 du code du travail fixe au lundi de Pentecôte la journée de solidarité. Si le lundi de Pentecôte était antérieurement travaillé, l'employeur doit définir, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel s'ils existent, une autre date pour la journée de solidarité.

L'article 3 de la loi a étendu au secteur agricole le principe de la journée de solidarité en portant à 1 607 heures, au lieu de 1 600, la durée légale annuelle de travail au-delà de laquelle les salariés doivent être rémunérés en heures supplémentaires.

Pour les fonctionnaires et agents publics non titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière, la journée de solidarité est fixée respectivement par arrêté du ministre compétent, par délibération de l'organe exécutif de l'assemblée territoriale compétente, par décision du directeur de l'établissement hospitalier. A défaut de décision prise avant le 31 décembre de l'année précédente, le dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 30 juin 2004 fixe au lundi de Pentecôte la journée de solidarité.

2. Les mesures de mise en application

Les dispositions de la loi du 30 juin 2004 ne nécessitent pas la publication de textes réglementaires pour être mises en application dans le secteur privé contrairement à la fonction publique.

Pour la fonction publique d'Etat, le décret du 26 novembre 2004 a mis en application les dispositions de la loi. Ce décret a augmenté de sept heures la durée annuelle du temps de travail (1607 heures) à compter du 1^{er} janvier 2005.

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les autorités locales ont arrêté les mesures de mise en application pour 2005 de la journée de solidarité.

Pour l'application de la loi aux salariés ayant un contrat de travail de droit privé, la direction des relations du travail a diffusé une circulaire n° 2004/10 du 16 décembre 2004 pour expliciter l'application de la loi des **articles 2 à 5** de la loi du 30 juin 2004. Compte tenu des nombreuses questions parvenues après la publication de la circulaire, le directeur des relations du travail a signé le 20 avril 2005 une nouvelle circulaire présentant une synthèse des questions relatives à la mise en œuvre de la journée de solidarité et les réponses qui doivent y être apportées.

Enfin, tirant le bilan de la première année de mise en application de la journée de solidarité et conformément au rapport du comité de suivi et d'évaluation présidé M. Jean Leonetti, le directeur des relations du travail a adressé aux préfets et directeurs régionaux et départementaux du travail une dernière circulaire n° 14 du 22 novembre 2005 permettant d'appliquer la journée de solidarité en fractionnant en tranches horaires séparées la journée de solidarité de sept heures. Elle dispose que *« certaines modalités de fractionnement avaient été précisées dans la circulaire question-réponse du 20 avril 2005. Il convient d'aller au-delà et de rendre plus accessible le recours au fractionnement en heures. [...] il conviendra de veiller à ce que ces tranches horaires correspondent bien à un travail effectif. [...] La seule exigence est que le fractionnement soit effectif et corresponde à un travail supplémentaire de sept heures par an »*.

L'arrêté du ministre de l'éducation nationale du 4 novembre 2005 avait ouvert la voie en ne faisant plus accomplir impérativement la journée de solidarité aux personnels placés sous son autorité le lundi de Pentecôte et en permettant le fractionnement de la journée de solidarité en demi-journées dans les établissements d'enseignement (voir ci-après).

Cette souplesse était très attendue car le législateur n'a pas entendu imposer un jour de travail obligatoire le lundi de Pentecôte. La mise en application de la journée de solidarité en 2004 a largement relevé d'un dysfonctionnement par le caractère souvent imposé du lundi 26 mai. La loi du 30 juin 2004 est, au contraire, une loi de souplesse renvoyant à la négociation, permettant l'adaptation aux conditions de travail des entreprises et des administrations et aux modes de

vie locaux pour déterminer la journée de solidarité. La loi du 30 juin 2004 n'impose aucune uniformité nationale. Or c'est la perception erronée que les Français ont eue de la loi au moment de sa première mise en application en 2005.

Les nouvelles mesures de mise en application devraient apaiser les polémiques et mettre à chacun d'accomplir l'effort de solidarité nationale en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées tout en s'adaptant aux exigences du monde du travail et respecter les habitudes familiales ou culturelles ancrées dans la vie des Français.

A la demande de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le ministère de la santé et des solidarités a établi un bilan précis des modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité observées en 2005 dans le secteur privé ainsi que des journées de grève enregistrées le lundi de Pentecôte 16 mai 2005.

Globalement, il ressort que l'application de la journée de solidarité en 2005 a peut-être souffert de ce qu'un choix en apparence très ouvert, permettant de définir les modalités de la journée de solidarité par accord collectif, se soit réduit, dans les faits, pour beaucoup de salariés, à une quasi-obligation de travail le lundi 16 mai.

La loi avait pourtant mis en exergue la souplesse de la mesure résultant du dialogue social. Le lundi de Pentecôte n'était retenu qu'en l'absence d'accord. Mais la faculté laissée aux partenaires sociaux et aux responsables des administrations de fixer la journée de solidarité à une autre date que le lundi de Pentecôte a été peu utilisée. La dynamique de négociation, attendue sur les modalités d'application de la journée de solidarité, n'a pas toujours été enclenchée.

a) Les accords et conventions sur la journée de solidarité

Onze accords de branches ont comporté des stipulations relatives à la journée de solidarité. Le ministère de la santé et des solidarités a transmis quelques exemples de ces accords :

– les services administratifs de l'exploitation cinématographique (employés techniciens, cadres et agents de maîtrise) : accord du 5 janvier 2005 prévoyant une journée de solidarité fixée par l'employeur (choix d'un jour férié précédemment chômé ou d'un jour de réduction du temps de travail) ;

– les établissements d'enseignement privés hors contrat : accord du 17 novembre 2004 (la journée est fixée par l'employeur) ;

– le secteur de la publicité directe : accord du 7 décembre 2004 (à défaut d'accord dans l'entreprise, la journée est fixée au lundi de Pentecôte) ;

– le commerce de gros dans le secteur de l'importation de charbon : accord du 8 novembre 2004 (la journée est fixée par l'employeur qui retient un jour férié précédemment chômé ou un jour de réduction du temps de travail) ;

– les cabinets dentaires : accord du 3 décembre 2004 (la journée est fixée par l'employeur) ;

– les industries de la sérigraphie : accord du 15 novembre 2004 (recours à un accord d'entreprise ou, à défaut, une décision de l'employeur) ;

– les industries des produits alimentaires : accord du 17 décembre 2004, qui est le seul accord de branche à fixer expressément la date d'accomplissement de la journée de solidarité au lundi de Pentecôte.

La plupart de ces accords se sont limités à rappeler les termes de la loi ou à renvoyer à l'employeur le soin de déterminer la date de la journée de solidarité. Cette situation explique que ces accords n'ont pu être étendus, faute d'avoir fixé précisément les modalités d'une journée de solidarité.

La négociation au niveau des branches a donc cédé le pas à la négociation dans l'entreprise. Celle-ci s'est correctement pratiquée puisque 629 accords ont été constatés dans 48 départements. Parmi ces accords :

– 257 accords prévoient que la journée de solidarité correspond au lundi de Pentecôte ;

– 77 accords proposent au salarié le choix entre deux ou plusieurs modalités d'accomplissement de la journée de solidarité. Il peut s'agir d'un jour de réduction du temps de travail, d'un jour de congé payé, du lundi de Pentecôte ou d'un autre jour férié chômé ;

– 161 accords optent en faveur d'une seule modalité pour l'accomplissement de la journée de solidarité :

- 1 accord stipule que la journée supplémentaire de 7 heures est renvoyée au choix du salarié ;

- 3 accords prévoient de fixer une journée de solidarité différente par salarié (travail en continu) ;

- 3 accords prévoient le déroulement de la journée de solidarité dans le cadre d'une période de « basse modulation » ;

- 5 accords précisent que l'imputation de la journée de solidarité est faite sur le contingent annuel ;

- 6 accords optent en faveur du fractionnement de la journée de solidarité. Le fractionnement en heures de travail effectif a été permis par la circulaire du directeur des relations du travail de novembre 2005. Toutefois, le fractionnement

en minutes mis en place par la SNCF reste une modalité d'application qui s'écarte de l'esprit de la loi car il n'est pas possible de s'assurer que les tranches de travail supplémentaires ainsi fractionnées correspondent à un travail effectif supplémentaire du salarié. Il semble que la scission de la journée de solidarité en heures de travail soit la limite acceptable permettant de répondre à l'effort de solidarité exigé par la loi du 30 juin 2004 ;

- 6 accords prévoient qu'en cas d'absence le lundi de Pentecôte, il y aura report de la journée de solidarité sur un autre jour ;

- 8 accords prévoient expressément de dispenser le salarié de l'accomplissement de la journée de solidarité. Parmi les entreprises concernées figurent TF1, Shell et Neuf Telecom ;

- 8 accords stipulent qu'un jour de congé conventionnel est choisi ;

- 12 accords prévoient qu'un jour de congé payé est choisi ;

- 17 accords optent pour le travail d'un jour précédemment chômé (le samedi) ;

- 17 accords prévoient de fixer un jour différent selon la catégorie de salariés (par exemple, chez Etam, pour les cadres et les autres salariés travaillant dans des unités différentes) ;

- 54 accords retiennent un jour de réduction du temps de travail ;

- 64 accords optent pour un autre jour férié et chômé (4 accords optent pour le Vendredi saint, 5 accords pour le 11 novembre, 6 accords pour le 15 août, 6 accords pour le 8 mai, 24 accords pour l'Ascension, 14 accords pour d'autres jours).

La circulaire n° 14 du 22 novembre 2005 du directeur des relations du travail sur le fractionnement en heures de la journée de solidarité ne devrait pas amener les entreprises à signer de nouveaux accords. Compte tenu de la stabilisation de la législation et des relations du travail au sein des entreprises, les directeurs des relations humaines sont aujourd'hui peu enclins à négocier sur le temps de travail.

b) Les formes particulières de journée de solidarité retenues en 2005

Quatre modalités particulières de journée de solidarité ont été constatées en 2005.

En premier lieu, des journées de solidarité ont été données sous forme de journée de récupération du temps de travail. C'est le cas de DMC (cotons), la Confédération paysanne de la Loire, Générali dans la Seine-saint-Denis, Alstom à La Courneuve, la caisse primaire d'assurance maladie de Seine-Saint-Denis, de nombreuses PME de Seine-Saint-Denis, Casino à Poitiers, des fonderies du

Poitou, Airbus à Toulouse, Leroy Somer dans les Charentes, M6, Shell, Neuf Télécom, Groupe PMU, Lafarge.

Dans d'autres cas, une journée de solidarité a également été imposée par l'employeur sous forme de récupération du temps de travail. C'est le cas des Houillères de Lorraine (2700 salariés), de BASF, de Renault (siège social), du Crédit Lyonnais, du Crédit Mutuel, de la Société Générale.

Ces deux types d'ajustements ne méconnaissent nullement ni la lettre ni l'esprit de la loi du 30 juin 2004.

Par ailleurs, certaines entreprises ont fait le choix d'offrir la journée de solidarité à leurs salariés, en s'acquittant de leur obligation contributive tout en s'abstenant de faire travailler leurs salariés sept heures de plus dans l'année. Cela a été fait, notamment, par la direction de TF1, par des PME ou par certaines communes offrant à leurs agents une « journée du maire ».

Cette solution a été choisie pour éviter de détériorer le climat social, mais la mesure n'est pas conforme à l'esprit de la loi du 30 juin 2004 puisqu'elle refuse, en réalité, de voir dans la « journée de solidarité » une journée de travail supplémentaire créant des richesses supplémentaires affectées à la solidarité.

Enfin, certaines entreprises, comme la SNCF et la RATP, ont choisi de faire travailler leurs salariés en leur offrant un « bonus » de rémunération alors que la loi du 30 juin 2004 dispose expressément (article L. 212-16 du code du travail) que la journée de solidarité « *prend la forme d'une journée supplémentaire de travail non rémunéré pour les salariés* » et que « *le travail accompli, dans la limite de sept heures, durant la journée de solidarité ne donne pas lieu à rémunération (...)* ».

Ces choix de management sont de nature à affaiblir la légitimité du dispositif de la journée de solidarité en donnant le sentiment que certains salariés pourraient s'affranchir, dans une certaine mesure, de l'effort de solidarité nationale.

c) Les décisions de mise en place de la journée de solidarité dans le secteur public

Au sein de la fonction publique d'Etat, tous les ministères ont retenu le lundi de Pentecôte comme journée de solidarité.

Le gouvernement souhaitait annoncer que la journée de solidarité de 2005 serait fixée à une date précise. Le ministre de l'éducation nationale a été le premier à décider que, pour les personnels placés sous son autorité, toutes académies confondues, cette journée serait celle du lundi de Pentecôte. La décision a été prise par un arrêté du 8 décembre 2004. Cette annonce a eu un effet d'entraînement étant donné que l'organisation des familles est largement structurée autour des jours d'école des enfants. Les entreprises et les autres services publics ont donc eu

tendance à s'aligner sur ce choix, qui a fini par être perçu comme une obligation imposée par la loi et la force des choses par l'Etat.

Toutefois, conformément au décret n° 90-236 du 14 mars 1990, l'arrêté du 8 décembre 2004 a permis aux recteurs d'académie de choisir un jour différent afin de s'adapter aux nécessités locales.

Pour 2005, à l'issue de discussions avec les autorités locales, compte tenu des spécificités locales, la journée de solidarité des personnels des établissements scolaires d'Etat des départements du Gard et du Territoire de Belfort et des villes de Moissac (Tarn-et-Garonne) et de Vic-Fezensac (Gers) a été fixée au lundi de Pâques (28 mars).

A l'image des administrations d'Etat, la direction de la sécurité sociale a décidé que sauf accord particulier les employés des caisses accompliraient la journée de solidarité le lundi de Pentecôte. Pour souligner la souplesse de la loi, M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale, a fait savoir qu'il accepterait tous les accords conformes à la loi qui seraient signés ; seules quelques caisses ont opté pour un autre jour dans l'année 2005.

Il n'existe pas de données statistiques sur les journées de solidarité décidées pour 2005 par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. En règle générale, ils ont suivi les administrations d'Etat en place sur leur territoire.

Compte tenu des perturbations constatées en 2005 à la suite du choix de la journée de solidarité quasiment imposé à la collectivité nationale, ou fortement dirigé, par l'arrêté du ministre de l'éducation nationale sur le lundi de Pentecôte, le ministre de l'éducation nationale a retenu pour la journée de solidarité de 2006 un système très souple et orienté sur la définition de projets scolaires. Son arrêté du 4 novembre 2005 publié au *Journal officiel* du 17 novembre 2005 a fixé la journée de solidarité pour 2006 sans l'asseoir sur le lundi de Pentecôte :

– pour les enseignants des premier et second degrés et pour les personnels d'éducation, la journée de solidarité, qui pourra être fractionnée en deux demi-journées, consistera en une journée consacrée hors du temps scolaire, d'une part, à la concertation sur le projet d'école ou d'établissement ou dans les établissements publics locaux d'enseignement sur le projet de contrat d'objectif et, d'autre part, à la définition d'un programme d'action en faveur de l'orientation et de l'insertion professionnelle des jeunes. La journée de solidarité ne sera pas consacrée à un enseignement délivré aux élèves. Dans le premier degré, la date est déterminée par l'inspecteur de l'éducation nationale après consultation du conseil des maîtres. Dans le second degré, elle est déterminée par le chef d'établissement après consultation des équipes pédagogiques ;

– pour les autres personnels, la journée de solidarité prendra la forme d'une journée de sept heures de travail, continue ou fractionnée, effectuée aux dates déterminées par l'autorité responsable de l'organisation du service, après consultation des personnels concernés.

Le système retenu pour 2006 par l'Education nationale repose donc sur l'adaptation au terrain et, comme la loi le permet, n'impose pas une date unique à tous les personnels quelle que soit leur situation. La journée de solidarité 2006 sera arrêtée en concertation avec les personnels concernés et devrait être utilisée pour apporter des améliorations au service éducatif rendu à la collectivité.

Ces nouvelles lignes directrices de mise en application de la loi s'inscrivent parfaitement dans les intentions du législateur et sont de nature à répondre aux critiques apportées à la première mise en application de la loi en 2005 et ancrer définitivement la journée de solidarité dans la vie sociale et les habitudes des Français.

d) Les cas de grève le 16 mai 2005

Le ministère de la santé et des solidarités a communiqué les éléments d'information suivants.

Le signalement des conflits en France n'est accompagné d'aucun acte administratif obligatoire. Il s'agit d'un travail d'information statistique à la charge des sections d'inspection du travail qui recensent exclusivement les conflits dont elles ont été saisies. S'agissant du champ couvert, la statistique relevant de l'inspection du travail du ministère du travail porte sur l'ensemble des activités économiques, à l'exclusion de l'agriculture et des transports qui disposent de leurs propres services d'inspection, et de la fonction publique.

Concernant le décompte des journées de grève, une distinction a été instituée en 1975 entre conflits localisés et conflits généralisés selon l'origine du mot d'ordre de grève. Si la cessation collective du travail résulte d'un mot d'ordre interne à un ou plusieurs établissements d'une même entreprise, il s'agit d'un conflit localisé. Lorsque le mot d'ordre est externe et commun à plusieurs établissements d'entreprises – comme dans le cas de la journée d'action nationale du 16 mai 2005 – il s'agit d'un conflit généralisé. Ces conflits d'ampleur nationale ne font généralement pas l'objet d'un signalement de la part des sections d'inspection, les inspecteurs intervenant dans les conflits locaux durant plus qu'une journée.

Les statistiques figurant dans le bilan des conflits collectifs établi par le ministère du travail sont élaborées à partir de fiches de signalement de conflits qui ne permettent pas de recenser exhaustivement les conflits survenus en France au cours d'une année.

Concernant la journée du lundi de pentecôte du 16 mai 2005, ont été signalés principalement un mouvement de grève dans le département des Ardennes sur le site d'un établissement Carrefour avec 50 % de grévistes, ainsi que dans le département du Maine-et-Loire où les services de l'inspection du travail font état d'un taux de 75 % de grévistes dans les établissements de la société Thomson.

Les petites et moyennes entreprises ont également été touchées par des mouvements de grève parfois importants comme dans le département du Maine-et-Loire ou en Lorraine, où un taux de grévistes de 95 % a été constaté aux Cristalleries de Baccarat.

A l'inverse, quelques grandes entreprises ont connu sur certains de leurs sites des taux de grévistes relativement peu élevés. C'est le cas de Michelin, avec 26 % de grévistes dans le Maine-et-Loire (pour un établissement comptant néanmoins près de 1 700 salariés) ou de Peugeot SA en Lorraine avec un taux de 15 %.

Dans le secteur public, la situation a été très contrastée selon les départements et les secteurs d'activité. Dans les Ardennes, les services ont signalé des mouvements parfois spectaculaires ; ainsi les transports publics n'ont pratiquement pas fonctionné. Dans le Jura et le Territoire de Belfort, les postes et le secteur hospitalier ont connu des mouvements de grève.

Dans la fonction publique d'Etat, près de 23 % des fonctionnaires n'ont pas travaillé le lundi de Pentecôte.

e) Les recettes tirées de la journée de solidarité

Le décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 a défini le circuit financier de prélèvement de la contribution sociale de solidarité. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est chargée du recouvrement de la contribution de 0,3 % sur les revenus salariaux. Le Trésor public est chargé de collecter la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et des placements. Le produit de ces collectes est affecté en totalité à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). C'est d'ailleurs une des raisons d'être de la CNSA que rendre parfaitement lisible l'affectation de la contribution de solidarité autonomie.

Les entreprises assujetties à la contribution de solidarité autonomie ne sont pas exactement celles qui doivent mettre en place la journée de solidarité, en raison de la définition de l'assiette figurant à l'article 11 de la loi du 30 juin 2004. Sont concernées les entreprises qui sont soumises au livre II du code de la sécurité sociale et qui acquittent des cotisations patronales de base d'assurance maladie. Sont ainsi contributrices les assemblées parlementaires et les congrégations et collectivités religieuses.

Le versement de la contribution de solidarité autonomie est fondu dans les cotisations maladie dues à l'ACOSS. Pour les entreprises de plus de dix salariés, le versement est donc mensuel.

Le prélèvement de la contribution de solidarité autonomie est effectif depuis juillet 2004. La direction de la sécurité sociale n'a pas eu connaissance de contentieux particulier sur le paiement de la contribution.

Le tableau ci-après retrace le produit tiré de la contribution de solidarité autonomie. Les autres recettes de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) figure à titre de comparaison. La contribution sociale de solidarité représente 66 % des ressources de la CNSA.

Recettes de la journée de solidarité et recettes de la CNSA

(en millions d'euros)

	2005 (actualisé)	2006 (prévision)
Contribution de 0,3 % sur les revenus salariaux (CSA)	1 655	1 737
Contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine (CSA)	165	283
Contribution de 0,3 % sur les revenus des placements (CSA)	116	
Sous-total des recettes de la journée de solidarité	1 936	2 020
Contribution de 0,1 % sur les revenus d'activité et de remplacement (CSG)	848	880
Contribution de 0,1 % sur les revenus du patrimoine et des placements (CSG)	94	100
Participation des régimes de base d'assurance vieillesse	62	64
TOTAL des recettes de la CNSA	2 940	3 064

Source : direction de la sécurité sociale (novembre 2005)

C. LA CRÉATION DE LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE

1. Le dispositif figurant dans la loi du 30 juin 2004

La création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 constituait une réponse à l'urgence, constatée à l'occasion de la canicule d'août 2003, d'une gestion centrale du nouveau risque que constitue la perte d'autonomie. Le gouvernement et le Parlement ont fait le choix de ne pas créer une cinquième branche de la sécurité sociale mais de mettre en place une caisse chargée de centraliser les fonds collectés nationalement, de les affecter à des missions selon des emplois définis par la loi et de les répartir entre les collectivités d'intervention en fonction de critères objectifs et transparents.

Cependant, en 2004, seuls les objectifs liés à la perte d'autonomie des personnes âgées étaient clairement identifiés. La CNSA a d'ailleurs immédiatement été chargée de reprendre le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) antérieurement confiée au fonds de financement de l'APA (FFAPA). La définition des missions liées à l'accompagnement du handicap était renvoyée à la discussion du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées déposé au Sénat le 28 janvier 2004.

De même, compte tenu de la poursuite des travaux d'évaluation des meilleures méthodes de gestion et de gouvernance de la caisse et d'étude de la

définition de ses missions définitives (mission confiée à MM. Raoul Briet, et Pierre Jamet), la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 a seulement déterminé les caractères fondamentaux attachés à la CNSA.

En conséquence, la loi du 30 juin 2004 a posé les principes suivants :

– la création de la CNSA sous forme d'un établissement public national à caractère administratif (article 9 de la loi) ;

– la jouissance de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ainsi que la possibilité d'employer des salariés de droit privé (article 9 de la loi) ;

– la CNSA 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 8 de la loi) ;

– la CNSA est dotée d'un conseil d'administration, d'un conseil de surveillance et d'un conseil scientifique (article 10) ;

– les biens, droits et obligations du FFAPA sont transférés gratuitement à la CNSA (article 15) ;

– les ressources de la CNSA seront constituées par :

1° le produit de la nouvelle contribution de 0,3 % acquittée par tous les employeurs, privés et publics, en contrepartie de la journée de solidarité ;

2° le produit de la nouvelle contribution de 0,3 % assise sur les revenus du patrimoine et des placements ;

3° le produit de la fraction de 0,1 point de la CSG antérieurement affectée au FFAPA ;

4° le produit de la participation des régimes obligatoires d'assurance vieillesse antérieurement affectée au FFAPA (article 11). Cette participation est égale à une fraction, fixée par voie réglementaire (50 % en application du décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004), des sommes consacrées par ces régimes à l'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées dépendantes.

a) Le budget de la CNSA pour 2004

En 2004, les charges de la CNSA sont constituées par :

– le remboursement du capital et des intérêts de l'emprunt exceptionnel contracté par le FFAPA en 2003 ;

– une partie du financement par les régimes obligatoires de base d'assurance maladie des établissements et services hébergeant ou prenant en charge les personnes âgées ;

– le concours aux départements destiné à prendre en charge une partie du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie (aujourd'hui versé par le FFAPA) ;

– 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 (aujourd'hui financées par le FFAPA) et des dépenses de formation des personnels soignants recrutés dans le cadre du plan de renforcement de la médicalisation des établissements d'hébergement pour personnes âgées ;

– le financement des dépenses d'animation et de prévention dans les domaines d'action de la caisse en direction des personnes âgées (article 12).

Exécution du budget de la CNSA pour 2004

(en millions d'euros)

Charges		Ressources	
Section 1 : Remboursement de l'emprunt du Fonds de financement de l'APA			
Remboursement de l'emprunt FFAPA 2003	223	Contribution solidarité autonomie	410
Charges financières	9		
Excédent section 1	178		
Section 2 : Financement des établissements et services médico-sociaux pour les personnes âgées			
Contribution aux régimes obligatoires de base de l'assurance maladie	145		
Abondement de la section 5	4,5	Contribution solidarité autonomie	150,5
Diverses charges techniques	1		
Section 3 : Concours aux départements pour le financement de l'APA			
Concours aux départements	895	Contribution sociale généralisée non déductible	496
		Contribution de solidarité autonomie	351
Diverses charges techniques	3	Reprise de l'excédent section I du FFAPA pour 2004	11
Excédent section 3	40		
Section 4 : Modernisation de l'aide aux personnes âgées			
Dépenses de modernisation des services	30	Contribution sociale généralisée non déductible	26
		Produits exceptionnels	10
Transfert à la section 3	40	Divers autres produits techniques	33
Section 5 : Actions d'animation et de prévention relatives aux personnes âgées			
Dépenses d'animation et de prévention	0,4	Prélèvement sur les ressources de la section 2	4,5
Excédent section 5	4,1		
Section 6 : Frais de gestion			
Autres services extérieurs	0,3	Prélèvement sur les ressources des sections 2, 3 et 4	0,3
TOTAL des charges	1 351,2	TOTAL des ressources	1 532,3
Excédent	181,1		

Source : direction de la sécurité sociale

b) Le budget de la CNSA pour 2005

A partir de 2005, la loi du 30 juin 2004 prévoyait que les ressources de la CNSA étaient affectées entre cinq sections de la manière suivante :

– actions en faveur des personnes âgées : 40 % du produit des ressources visées aux 1° et 2° ci-dessus. La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 a précisé que 48 % des produits de cette section sont affectés au financement, par les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie, des établissements et services pour personnes âgées recevant des crédits gérés par la CNSA ;

– actions en faveur des personnes handicapées : 40 % du produit des ressources visées aux 1° et 2° ci-dessus. La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 a précisé que 15 % des produits de cette section sont affectés au financement par les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie des établissements et services pour personnes handicapées recevant des crédits gérés par la CNSA ;

– concours versés aux départements pour le financement de l'APA : 20 % du produit des ressources visées aux 1° et 2° ci-dessus et les ressources visées aux 3° (sous réserve de la fraction affectée aux dépenses de modernisation ci-dessus) et 4° ci-dessus ;

– dépenses de modernisation des services ou de professionnalisation des métiers d'assistance à domicile des personnes âgées dépendantes : une fraction comprise de 5 à 12 %, de la ressource visée au 3° ci-dessus ;

– frais de gestion de la caisse : prélèvement sur les ressources encaissées, au prorata des affectations entre les quatre autres sections de dépenses (article 13) ;

– les crédits de la CNSA non consommés à la clôture d'un exercice sont automatiquement reportés sur l'exercice suivant (article 14) ;

– les charges supplémentaires supportées par les collectivités locales en raison de la loi sont compensées par l'Etat en loi de finances (article 16).

Budget de la CNSA pour 2005

(en millions d'euros)

Charges		Ressources	
Section 1 : Actions en faveur des personnes âgées			
Remboursement solde de l'emprunt FFAPA 2003	177	Excédent 2004 de la section 1 « Remboursement de l'emprunt FFAPA »	177
Contribution aux régimes de base d'assurance maladie	368	Contribution solidarité autonomie	774
Dépenses d'animation et de prévention	10	Reprise de l'excédent animation prévention 2004	4
Abondement de fonds de concours (1)	50		
Charges techniques	2		
Abondement de la section 5	4		
Excédent	344		

Charges		Ressources	
Section 2 : Actions en faveur des personnes handicapées			
Contribution aux régimes de base d'assurance maladie	116	Contribution solidarité autonomie	774
Accélération du plan autisme	34		
Abondement pour divers fonds de concours	459		
Charges techniques	2		
Abondement de la section 5	4		
Excédent	160		
Section 3 : Concours aux départements pour le financement de l'APA			
Concours aux départements	1 348	Contribution sociale généralisée non déductible	902
Charges techniques	3	Contribution de solidarité autonomie	387
		Contribution des régimes d'assurance vieillesse	62
Section 4 : Modernisation de l'aide à domicile aux personnes âgées			
Dépenses de modernisation des services	47	Contribution sociale généralisée non déductible	47
Section 5 : Frais de gestion			
Frais de gestion	8	Prélèvement sur les ressources des sections 1 et 2	8
TOTAL des charges	2 624	TOTAL des ressources	3 127
Excédent	503		

(1) Fonds de concours pour l'investissement et l'équipement des établissements, contribution financière en faveur des personnes souffrant de troubles de la désorientation ainsi que pour les mises aux normes techniques.

Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

2. Les modifications apportées par la loi du 11 février 2005

Le cadre juridique de la CNSA a été profondément revu lors de la discussion du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. En deuxième lecture, le 21 octobre 2004, sur la proposition du gouvernement, le Sénat a adopté une série d'amendements relatifs à la CNSA. Certaines des dispositions ont été amendées en seconde lecture par l'Assemblée nationale le 22 décembre 2004.

En conséquence, l'article 55 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a abrogé les articles 8 (portant institution de la CNSA et définissant sa mission), 10 (structures de la CNSA) et 13 (répartition des ressources à compter de 2005, l'abrogation prenant effet au 1^{er} janvier 2006 : la répartition mentionnée à cet article ne s'applique donc qu'au seul exercice 2005) de la loi du 30 juin 2004.

L'article 100 de la loi du 11 février 2005 a, en outre, confié à titre transitoire, jusqu'à une date fixée par arrêté ministériel, qui ne peut être postérieure au 31 décembre 2005, la gestion de la CNSA au Fonds de solidarité vieillesse.

a) Les missions de la CNSA

Les missions de la CNSA ont été redéfinies par l'article 56 de la loi du 11 février 2005. Elles sont de cinq types :

– une mission financière consistant à verser aux départements la contribution de l'Etat au financement de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ;

– une fonction de répartition des crédits de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) destinés aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées entre les établissements et services de soins et médico-sociaux, selon des enveloppes régionales et départementales en fonction du programme interdépartemental de prise en charge des handicaps et de la perte d'autonomie mis en place par l'article 58 de la loi du 11 février 2005 ;

– une mission d'expertise :

- dans le cadre de la gestion de la perte d'autonomie et de la délivrance de l'allocation personnalisée d'autonomie : expertise et proposition pour les référentiels nationaux d'évaluation des déficiences et de la perte d'autonomie ;

- dans le cadre de l'octroi de la prestation de compensation ;

- dans le cadre de l'ONDAM personnes âgées et personnes handicapées pour contribuer à l'élaboration des schémas nationaux d'organisation sociale et médico-sociale et des programmes interdépartementaux de prise en charge du handicap et de la perte d'autonomie précités ;

– une mission d'évaluation concernant les aides techniques d'amélioration de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et la mesure et l'analyse de la perte d'autonomie et des besoins de compensation : définition d'indicateurs et d'outils de recueil de données ;

– une mission d'information et de coopération :

- avec les maisons départementales des personnes handicapées pour l'échange d'expériences et d'informations entre les maisons ;

- avec les institutions et administrations nationales pour la définition et le lancement d'actions de recherche en matière de prévention et de compensation de la perte d'autonomie et pour la mesure et l'analyse de la perte d'autonomie et les besoins de compensation des personnes âgées et des personnes handicapées ;

- avec les institutions étrangères.

Pour l'exécution de ses missions, une convention d'objectifs et de gestion est conclue pour une période minimale de trois ans entre l'Etat et la CNSA.

b) L'organisation de la CNSA

La structure d'organisation de la CNSA a été refondue par l'article 57 de la loi du 11 février 2005 et le mode de fonctionnement de ses organes défini. Les conseil d'administration et conseil de surveillance prévus par la loi du 30 juin 2004 ont disparu. Ils ont été remplacés par un conseil qui définit les orientations et objectifs stratégiques de la caisse et par un directeur nommé par décret qui détient le pouvoir de direction exécutive de la caisse.

Le conseil scientifique a été maintenu et ses attributions précisées.

c) La réorganisation financière et budgétaire de la CNSA

L'article 60 de la loi du 11 février 2005 a redéfini l'affectation des ressources de la CNSA aux différentes actions prévues par la loi. Le principe de répartition des ressources et des charges entre des sections comptables autonomes a été maintenu. A compter de 2006, cette répartition sera la suivante :

Une première section est consacrée au financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux à tarification fixée par l'Etat soumis à l'objectif de dépenses arrêté par la CNSA au travers de dotations départementales limitatives en application du III de l'article 314-3 du code de l'action sociale et des familles. Elle est décomposée en deux sous-sections.

La première sous-section est consacrée au financement des établissements accueillant principalement des personnes handicapées. Ses ressources sont constituées par :

– une fraction au moins égale à 10 % du produit de la contribution de 0,3 % acquittée par les employeurs publics et privés (au titre de la journée de solidarité) ;

– une fraction au moins égale à 10 % du produit de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement (dispositif lié à la journée de solidarité) ;

– une part de la contribution des régimes d'assurance maladie destinée à financer ces établissements et services, arrêtée au sein de l'ONDAM par le gouvernement.

La seconde sous-section est consacrée au financement des établissements accueillant principalement des personnes âgées dépendantes. Ses ressources sont constituées par :

– 40 % du produit de la contribution de 0,3 % acquittée par les employeurs publics et privés (au titre de la journée de solidarité) ;

– 40 % du produit de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement (dispositif lié à la journée de solidarité) ;

– une part de la contribution des régimes d'assurance maladie destinée à financer ces établissements et services, arrêtée au sein de l'ONDAM par le gouvernement.

La seconde section est consacrée à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Elle finance, dans la limite de ses ressources, les concours versés aux départements pour couvrir une partie du coût de l'APA. Ses ressources sont constituées par :

– 20 % du produit de la contribution de 0,3 % acquittée par les employeurs publics et privés (au titre de la journée de solidarité) ;

– 20 % du produit de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement (dispositif lié à la journée de solidarité) ;

– une participation des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse ;

– une fraction de 0,1 point du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) diminuée du montant affecté à la 4^e section.

La troisième section est consacrée à la prestation de compensation instituée au bénéfice des personnes handicapées par l'article 12 de la loi du 11 février 2005. Elle finance, dans la limite de ses ressources, les concours versés aux départements pour couvrir tout ou partie du coût de la prestation de compensation. Ses ressources sont constituées par :

– une fraction au moins égale à 30 % du produit de la contribution de 0,3 % acquittée par les employeurs publics et privés (au titre de la journée de solidarité) ;

– une fraction au moins égale à 30 % du produit de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement (dispositif lié à la journée de solidarité).

Une quatrième section est consacrée à la promotion des actions innovantes et au renforcement de la professionnalisation des métiers de service en faveur des personnes âgées (dépenses de modernisation des services ou de professionnalisation des métiers, dépenses de formation et de qualification des personnels soignants recrutés dans le cadre des mesures de médicalisation des établissements et services). Ses ressources sont constituées par :

– 5 à 12 % de la fraction de 0,1 point du produit de la CSG, fixée par arrêté ministériel.

La cinquième section est consacrée au financement des autres dépenses de la caisse en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes (dépenses d'animation et de prévention dans les domaines de la CNSA en faveur des personnes âgées ; concours versés aux départements pour l'installation ou le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées). Ses ressources sont constituées par :

- une fraction, fixée par arrêté des ministres de la sécurité sociale et du budget, des ressources de la 2^e sous-section de la 1^{re} section ;
- une fraction, fixée par arrêté des ministres de la sécurité sociale et du budget, des ressources de la 1^{re} sous-section de la 1^{re} section.

La sixième section est consacrée aux frais de gestion. Ses ressources sont constituées par :

- un prélèvement sur les contributions affectées à la CNSA et les participations des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse et d'assurance maladie.

3. Les modifications apportées par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006

Les articles 6 et 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (articles 6 *bis* et 34 du projet de loi adopté définitivement par l'Assemblée nationale et le Sénat le 23 novembre 2005) ont apporté trois modifications à la définition des charges et ressources de la CNSA.

La première modification opérée par l'article 6 concerne la troisième section du budget de la CNSA pour 2005. L'article 12 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 a fixé la contribution de la CNSA au financement des établissements médico-sociaux pour les personnes âgées et pour les personnes handicapées à hauteur de 116 millions d'euros. Cette contribution ne prenait pas en compte l'accélération du plan autisme décidée en début d'année. Le coût de la mise en œuvre de ce plan pour 2005 est de 34 millions d'euros. Il a été intégré dans le budget de la CNSA. Cette mesure a pour effet de dépasser la limite de 15 % prévue pour le financement par les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie des établissements et services pour personnes handicapées recevant des crédits gérés par la CNSA.

En conséquence, l'article 6 a porté cette fraction de ressources affectée de 15 % à au plus 20 %, afin de permettre un financement à hauteur de 150 millions d'euros.

L'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a ajouté trois nouvelles charges à la première sous-section de la première section et aux troisième et cinquième sections et donné une ressource supplémentaire à la première sous-section :

– les dépenses de la 1^{re} section ont été élargies au financement des groupes d'entraide mutuelle existant dans le domaine du handicap mental. Ce financement est assuré par un abondement (20 millions d'euros pour 2006) d'un fonds de concours de l'Etat ;

– la 3^e section financera le versement de la subvention due à la Caisse nationale des allocations familiales pour le financement de la majoration spécifique de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;

– la 5^e section financera des opérations d'investissement et d'équipement pour la mise aux normes techniques et de sécurité et la modernisation des locaux des établissements et services dont les dépenses relèvent de l'objectif géré par la CNSA ainsi que les foyers-logements et les unités de soins de longue durée. Ces dépenses sont financées par report des excédents de l'exercice 2005 résultant crédits non consommés de la CNSA sur les deux sous-sections de la section 5. Le décret prévu par le IV de l'article 100 de la loi du 11 février 2005 précitée doit préciser les conditions de report des excédents de la CNSA. La procédure d'emploi de ces crédits sera fixée par arrêté des ministres chargés des personnes âgées et des personnes handicapées après avis de la CNSA.

A l'issue de l'ensemble de ces modifications, les charges et ressources de la CNSA peuvent être synthétisées comme suit.

Charges de la CNSA et affectation des ressources aux dépenses

Section	Charges financées par la section	Ressources affectées à la section ou sous-section
1^{re}	Financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux à tarification fixée par l'Etat soumis à l'objectif de dépenses arrêté par la CNSA au travers de dotations départementales limitatives en application du III de l'article 314-3 du code de l'action sociale et des familles	
Sous-section 1a	Financement des établissements accueillant principalement des personnes handicapées	Une fraction au moins égale à 10 % du produit de la contribution de 0,3 % acquittée par les employeurs publics et privés (au titre de la journée de solidarité)
		Une fraction au moins égale à 10 % du produit de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement (dispositif lié à la journée de solidarité)
	Financement des groupes d'entraide mutuelle (art. 51, LFSS 2006)	Une part de la contribution des régimes d'assurance maladie destinée à financer ces établissements et services, arrêtée au sein de l'ONDAM par le gouvernement
Sous-section 1b	Financement des établissements accueillant principalement des personnes âgées dépendantes	Contribution d'un fonds de concours de l'Etat (art. 34, PLFSS 2006)
		40 % du produit de la contribution de 0,3 % acquittée par les employeurs publics et privés (au titre de la journée de solidarité)
		40 % du produit de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement (dispositif lié à la journée de solidarité)
		Une part de la contribution des régimes d'assurance maladie destinée à financer ces établissements et services, arrêtée au sein de l'ONDAM par le gouvernement

Section	Charges financées par la section	Ressources affectées à la section ou sous-section
2 ^e	Financement, dans la limite des ressources, des concours versés aux départements pour couvrir une partie du coût de l'APA	20 % du produit de la contribution de 0,3 % acquittée par les employeurs publics et privés (au titre de la journée de solidarité)
		20 % du produit de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement (dispositif lié à la journée de solidarité)
		Une participation des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse
		Une fraction de 0,1 point du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) diminuée du montant affecté à la 4 ^e section
3 ^e	Financement, dans la limite des ressources, des concours versés aux départements pour couvrir tout ou partie du coût de la prestation de compensation instituée au bénéfice des personnes handicapées par l'article 12 de la loi du 11 février 2005. Subvention due à la CNAF pour le financement de la majoration spécifique de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (art. 51, LFSS 2006).	Une fraction au moins égale à 30 % du produit de la contribution de 0,3 % acquittée par les employeurs publics et privés (au titre de la journée de solidarité)
		Une fraction au moins égale à 30 % du produit de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement (dispositif lié à la journée de solidarité)
4 ^e	Promotion des actions innovantes et renforcement de la professionnalisation des métiers de service en faveur des personnes âgées (dépenses de modernisation des services ou de professionnalisation des métiers, dépenses de formation et de qualification des personnels soignants recrutés dans le cadre des mesures de médicalisation des établissements et services)	5 à 12 % de la fraction de 0,1 point du produit de la CSG, fixée par arrêté ministériel
5 ^e	Financement des autres dépenses de la caisse	
	Financement d'opérations d'investissement et d'équipement pour la mise aux normes techniques et de sécurité et la modernisation des locaux des établissements et services dont les dépenses relèvent de l'objectif géré par la CNSA ainsi que les foyers-logements et les unités de soins de longue durée hébergeant des personnes sans autonomie de vie (art. 51, LFSS 2006)	Emploi des crédits non consommés par la CNSA sur l'exercice 2005
Sous-section 5a	Dépenses de la caisse en faveur des personnes âgées dépendantes (dépenses d'animation et de prévention dans les domaines de la CNSA en faveur des personnes âgées)	Une fraction, fixée par arrêté des ministres de la sécurité sociale et du budget, des ressources de la 2 ^e sous-section de la 1 ^{re} section
Sous-section 5b	Dépenses de la caisse en faveur des personnes handicapées (concours versés aux départements pour l'installation ou le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées)	Une fraction, fixée par arrêté des ministres de la sécurité sociale et du budget, des ressources de la 1 ^{re} sous-section de la 1 ^{re} section
6 ^e	Frais de gestion	Prélèvement sur les contributions affectées à la CNSA et les participations des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse et d'assurance maladie

Le budget pour 2006 de la CNSA s'établit comme suit.

Projet de budget primitif de la CNSA pour 2006

(en millions d'euros)

Charges		Ressources	
Section 1 : Financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux			
Total des charges de la section 1	11 973,10	Total des ressources de la section 1	11 973,10
Sous-section 1 : Financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux pour personnes handicapées			
Versements aux caisses d'assurance maladie	227,00	Fraction de contribution solidarité autonomie	254,70
Dépenses des régimes d'assurance maladie au titre de l'ONDAM	6 629,90	Crédits des régimes d'assurance maladie au titre de l'ONDAM	6 629,80
Fonds de concours GEM	20,00		
Diverses charges techniques	0,70		
Contribution pour la section 6	6,90		
Total des charges sous-section 1	6 884,50	Total des ressources sous-section 1	6 884,50
Sous-section 2 : Financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux pour personnes âgées dépendantes			
Versements aux caisses d'assurance maladie	594,00	Fraction contribution solidarité autonomie	799,60
Dépenses des régimes d'assurance maladie au titre de l'ONDAM	4 289,09	Crédits des régimes d'assurance maladie au titre de l'ONDAM	4 289,00
Prélèvement pour dépenses section 5	10,00		
Diverses charges techniques	2,08		
Contribution pour la section 6	5,09		
Mise en réserve	188,34		
Total des charges sous-section 2	5 088,60	Total des ressources sous-section 2	5 088,60
Section 2 : Financement de l'APA			
Concours aux départements	1 399,22	Fraction CSG	935,30
Diverses charges	3,47	Fraction contribution solidarité autonomie	399,80
Contribution pour la section 6	1,41	Participation des régimes vieillesse	64,00
		Produits financiers	5,00
Total des charges section 2	1 404,10	Total des ressources section 2	1 404,10
Section 3 : Financement de la prestation de compensation			
Concours au titre de la PCH	502,95	Fraction contribution solidarité autonomie	544,90
Concours au titre des MDH	20,00	Produits financiers	5,00
Remboursement CNAF au titre de la majoration AEEH	15,00		
Contribution pour la section 5	10,00		
Contribution pour la section 6	0,54		
Diverses charges	1,40		
Total des charges section 3	549,90	Total des ressources section 3	549,90
Section 4 : Promotion des actions innovantes et renforcement de la professionnalisation des métiers de service en faveur des personnes âgées			
Dépenses de modernisation	59,48	Fraction CSG	59,70
Diverses charges	0,15		
Contribution pour section 6	0,06		
Total des charges section 4	59,70	Total des ressources section 4	59,60

Charges		Ressources	
Section 5 : Autres dépenses			
Autres dépenses en faveur des personnes âgées	10,00	Prélèvement sur la sous-section 2 de la section 1	10,00
Autres dépenses en faveur des personnes handicapées	10,00	Prélèvement sur la section 3	10,00
Opérations d'investissements	—		
Total des charges section 5	20,00	Total des ressources section 5	20,00
Section 6 : Frais de gestion			
Dépenses de fonctionnement	6,55	Prélèvements sur les sections 1 à 4	14,00
Charges de personnel	6,95		
Immobilisations	0,50		
Total des charges section 6	14,00	Total des ressources section 6	14,00
TOTAL DES CHARGES	13 797,96	TOTAL DES RECETTES	13 986,80
Excédent	188,84		

Source : projet de budget primitif de la CNSA pour 2006 délibéré en conseil de la CNSA le 11 octobre 2005, sous réserve des montants inscrits dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

4. Les mesures de mise en application

a) Les dispositions prévues par la loi du 30 juin 2004

Les dispositions de la loi du 30 juin 2004 relatives à la CNSA ont toutes fait l'objet des textes nécessaires pour leur mise en application. La CNSA a été installée par M. Jean-Pierre Raffarin le 2 mai 2005.

Plusieurs dispositions de la loi ne nécessitaient pas la publication de textes réglementaires de mise en application :

- l'**article 8** instituant la CNSA (article abrogé par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005) ;
- l'**article 9** définissant son statut d'établissement public ;
- le report automatique des crédits non consommés, prévu à l'**article 14** ;
- l'**article 16** prévoyant la compensation, par la loi de finances, des charges supportées par les collectivités territoriales.

Le régime transitoire de la CNSA a été fixé par le décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004. Ce décret a été publié dans l'attente de l'adoption du régime définitif de la CNSA par la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Pendant cette période transitoire prévue par l'**article 15** de la loi du 30 juin 2004, la gestion de la caisse a été assurée par le directeur et l'agent comptable du Fonds de solidarité vieillesse. Le décret n° 2004-13 du 22 décembre 2004 a défini les modalités de fonctionnement budgétaire et les règles d'affectation des enveloppes financières de la CNSA. Il a défini la nature et le cadre d'engagement des dépenses, la nature des dépenses éligibles au financement de la CNSA, les

structures bénéficiaires et les règles de répartition des crédits ainsi que les relations entre les départements et la CNSA.

Le décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 a également défini les modalités d'affectation de la contribution de solidarité autonomie et d'allocation de la participation financière des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse (**article 11** de la loi). Ce décret a fixé le volume de cette participation à 50 % des sommes consacrées par ces régimes aux dépenses d'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées dépendantes qui doit être versée à la CNSA.

Une lettre circulaire de l'ACOSS n° 2004-125 du 2 septembre 2004 a précisé les modalités de prélèvement de la contribution de solidarité autonomie sur les revenus salariaux. Elle a notamment précisé les rémunérations concernées et exclu l'application des taux réduits de cotisations patronales pour le calcul de cette contribution.

La structure et l'organisation de la CNSA (ancien **article 10** de la loi qui a été abrogé par la loi du 11 février 2005) ont été définies par le décret n° 2005-373 du 20 avril 2005. Ses dispositions s'écartent de l'organisation prévue par la loi du 30 juin 2004 pour les raisons expliquées ci-dessus qui résultent du vote de la loi du 11 février 2005.

Un arrêté du 25 avril 2005 a défini la composition des collèges chargés de désigner les représentants des associations au conseil de la CNSA conformément au décret n° 2005-373 du 20 avril 2005 et un arrêté du 29 avril 2005 a procédé aux nominations. M. Denis Piveteau a été nommé directeur de la CNSA par un décret du 24 juin 2005 et M. Alain Cordier président du conseil de la CNSA par un arrêté du 4 juillet 2005.

L'arrêté de nomination des membres du conseil scientifique devrait être publié très prochainement avant la fin de l'année 2005.

Concernant la fixation des budgets pour 2004 et 2005 (**article 12** de la loi), le tableau en annexe du rapport mentionne les arrêtés d'application qui ont été publiés.

Concernant l'affectation par la CNSA du produit de ses produits de placement, le gouvernement n'a pas jugé utile de publier un décret spécifique comme le prévoyait l'**article 14** de la loi du 30 juin 2004. Il a estimé plus adapté de faire application des dispositions du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique relatives aux établissements publics à caractère administratif. Le budget de la CNSA pour 2006 a ainsi été préparé sur cette base (environ 10 millions d'euros de produits de placement).

Le transfert des biens, droits et obligations du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie à la CNSA a été effectué par le décret

n° 2004-13 du 22 décembre 2004. Les arrêtés fixant les budgets pour 2004 et 2005 en ont fait application (**article 15** de la loi).

Un arrêté du 13 juillet 2005 a mis fin au 18 juillet 2005 à la période de gestion provisoire de la CNSA par le Fonds de solidarité vieillesse (**article 15** de la loi).

b) Les dispositions modifiées par la loi du 11 février 2005

Lors des débats sur le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le gouvernement s'était engagé à publier la totalité des décrets d'application de la loi dans un délai de six mois, c'est-à-dire avant le 12 juillet 2005.

A cette date, tous les textes réglementaires de mise en application de la loi nécessaires au fonctionnement de la CNSA avaient été publiés.

Toutefois, les textes d'application de trois dispositions nouvelles concernant la CNSA introduites par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ne sont pas encore publiés au 29 novembre 2005. Il s'agit :

– du décret relatif aux conventions passées entre la CNSA et les organismes nationaux d'assurance maladie et d'assurance vieillesse pour organiser leurs relations, notamment pour les échanges d'informations (article 56 de la loi du 11 février 2005 : article L. 14-10-1 du code de l'action sociale et des familles) ;

– de la convention d'objectifs et de gestion de la CNSA (article 56 de la loi du 11 février 2005 : article L. 14-10-1 du code de l'action sociale et des familles) ;

– du décret fixant les modalités de recueil de l'avis préalable de la CNSA sur les projets de modernisation des services ou de professionnalisation des métiers agréés par l'Etat et financés sur les fonds gérés par la CNSA (article 60 de la loi du 11 février 2005 : article L. 14-10-5, paragraphe IV, du code de l'action sociale et des familles).

Le rapport de Jean-François Chossy sur la mise en application de la loi du 11 février 2005 fait le point sur trois textes d'application manquants.

D. LES DISPOSITIONS N'APPELANT PAS DE MESURES RÉGLEMENTAIRES DE MISE EN APPLICATION

La loi du 30 juin 2004 contient trois dispositions diverses qui n'appellent pas la publication de mesures réglementaires de mise en application :

1° Le versement d'une contribution au Fonds de modernisation de l'aide à domicile pour l'exercice de 2004 (*article 17*).

2° Les dispositions sur les commissions d'aide sociale figurant à l'article 18 de la loi. L'article 18 de la loi du 30 juin 2004 résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement du gouvernement.

Le gouvernement a expliqué que « *lors des travaux de codification de la partie législative du code de l'action sociale et des familles, les dispositions concernant la composition des commissions départementales et centrales d'aide sociale ont été déclassées et placées en partie réglementaire. Ces juridictions spécialisées examinent les recours déposés par les demandeurs de prestations légales d'aide sociale, notamment les personnes âgées et les personnes handicapées. Après analyse, il s'est avéré que certaines de ces dispositions – durée du mandat, mention et rôle des rapporteurs et des commissaires du Gouvernement – sont bien de nature législative.* » L'article 18 réintègre donc les dispositions en question dans la partie législative du code de l'action sociale et des familles.

Le I de l'article 18 porte sur la durée du mandat des membres de la commission centrale d'aide sociale et les fonctions de rapporteur et de commissaire du Gouvernement. Le II de l'article 18 traite des fonctions de commissaire du Gouvernement, de rapporteur et de secrétaire des commissions départementales d'aide sociale. Le III de l'article 18 définit les fonctions et pouvoirs des secrétaires, commissaires du Gouvernement et rapporteurs de la commission territoriale d'aide sociale de Mayotte.

3° Les conditions d'entrée en vigueur des dispositions de la loi (*article 19*).

II.- TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné au cours de sa réunion du mercredi 30 novembre 2005, en présence de **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, le rapport de **M. Denis Jacquat** sur la mise en application de la n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Cécile Gallez a remercié le ministre délégué d'avoir fait adopter par le Sénat les dispositions relatives aux logements-foyers qu'elle avait proposées par amendement à l'Assemblée nationale, demandé quand paraîtront les décrets d'application relatifs aux assistantes maternelles, qui sont très attendus, et souhaité être associée au groupe de travail qui sera mis en place sur la question des personnes handicapées vieillissantes.

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé que la question posée sera évoquée en janvier prochain, lors d'une audition similaire relative à la mise en application de la loi relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux et regretté que l'implication constante de Mme Cécile Gallez pour soutenir les logements-foyers n'ai pas donné lieu à l'adoption de dispositions à l'Assemblée nationale plutôt qu'au Sénat.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a souhaité indiquer immédiatement que les décrets relatifs aux assistants maternels seront publiés avant le 31 décembre, comme annoncé le 19 novembre dernier, aux représentantes de la profession réunies à Paris, et s'est réjoui d'avoir pu satisfaire Mme Cécile Gallez grâce au vote du Sénat sur les logements-foyers.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que l'excellent travail de Mme Cécile Gallez dont le rapport pour l'Office d'évaluation des politiques de santé sur la maladie d'Alzheimer fait désormais référence dans les milieux médicaux.

M. Jean Leonetti s'est dit satisfait, en tant que président du comité de suivi et d'évaluation de la journée nationale de solidarité, de constater que les rapports respectifs du comité et du rapporteur chargé du suivi de l'application de la loi du 30 juin 2004 aboutissent à des conclusions convergentes. La mise en œuvre de la journée de solidarité appelle néanmoins plusieurs questions.

L'esprit de la loi n'est pas d'imposer le lundi de Pentecôte comme journée de solidarité : le Parlement a toujours exprimé son souhait que cette journée soit un temps de travail choisi. La SNCF a été critiquée pour l'avoir fractionnée en

minutes, mais d'une part ces minutes ont été regroupées de manière à améliorer le service rendu aux usagers en augmentant le nombre de trains en circulation, et d'autre part le fait de fonctionner vingt-quatre heures sur vingt-quatre commande une organisation du travail particulière. En tout état de cause, cependant, le fractionnement en périodes de moins d'une heure n'est pas souhaitable car il fait perdre de sa lisibilité au dispositif.

On s'est, par ailleurs, inquiété de la destination des deux milliards d'euros collectés : cet argent va-t-il bien à la solidarité nationale et, plus précisément, aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées ? Y a-t-il eu du retard, comme on l'entend dire çà et là, dans la distribution des moyens, et si oui, s'explique-t-il par le fait qu'il est plus difficile et plus long de recruter des personnels que de lancer des travaux ? Surtout, la CNSA aura-t-elle durablement, au-delà des trois ou quatre ans à venir, les moyens d'assurer ses missions, compte tenu de l'accroissement prévisible du nombre de personnes âgées dépendantes ?

Enfin, il faut se réjouir que l'Education nationale ait choisi pour 2006 une solution plus souple car c'est elle qui donne le tempo des congés familiaux. Mais les conventions qui doivent être signées d'ici le 31 décembre iront-elles dans le même sens, c'est-à-dire permettront-elles que ce temps de travail supplémentaire soit un temps choisi ?

Mme Danièle Hoffman-Rispal a félicité le ministre délégué pour le temps qu'il consacre aux visites de terrain et à l'écoute des partenaires concernés, tout en précisant que le groupe socialiste, qui avait considéré, lors de la discussion du projet de loi, qu'il y avait d'autres moyens plus appropriés de financer le traitement de la dépendance, n'a pas changé d'avis. Ses mises en garde contre le surcoût occasionné aux communes, en matière de transport scolaire notamment, ont été confirmées par les faits, et l'on peut se réjouir que le gouvernement soit revenu sur la fixation au lundi de Pentecôte de la journée de solidarité dans l'Education nationale ; puisse-t-il évoluer aussi sur d'autres points !

Il se confirme également qu'une part non négligeable des fonds de la CNSA n'a pas été consommée en 2004 et 2005 ; ils devraient permettre de financer un volume plus important de travaux d'humanisation dans les logements-foyers et les unités de soins de longue durée. Pour l'instant, cependant, les 10 000 places nouvelles – 20 000 à terme – annoncées ne sont guère visibles sur le terrain, notamment à Paris, département le plus mal loti de France, où le Comité régional de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS) refuse fréquemment des projets de création de places parce que les crédits – qui étaient pourtant censés doubler – sont épuisés.

D'autre part, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), en améliorant les conditions de maintien à domicile, a eu pour effet de reculer de trois ans, ce qui est considérable, l'âge moyen auquel les personnes âgées entrent en établissement, mais la conséquence en est qu'il s'agit alors de personnes plus dépendantes qu'auparavant, si bien que l'application de la norme « Dominic + 35 » pose de

graves problèmes, surtout si le ratio d'encadrement doit passer de 0,21 à 0,18 : comment assurer, dans ces conditions, la permanence des soins, notamment de nuit ?

Il faudra également clarifier la question du financement des nouveaux métiers qui se développent autour du traitement de la dépendance, en distinguant de façon plus rationnelle ce qui relève du forfait de soins et ce qui relève du forfait d'hébergement.

Enfin, il n'est pas normal que les dépenses d'investissement engagées pour la modernisation et l'humanisation des établissements soient répercutées sur le prix de journée payé par les personnes hébergées et leurs familles, qui ont souvent des ressources modestes.

M. Claude Leteurtre a jugé mitigé le bilan de l'application de la loi. Les plans d'alerte et d'urgence ont bien fonctionné grâce à l'engagement des maires mais l'application de la journée de solidarité laisse un goût amer, celui d'une bonne idée gâchée. Lors de la discussion du projet de loi, M. Dominique Tian avait à juste titre mis en garde le gouvernement contre le risque que l'Education nationale n'impose, dans les faits, le choix du lundi de Pentecôte à tout le pays. Il n'a pas été entendu, si bien que l'on est aujourd'hui contraint de revenir, tardivement et laborieusement, à plus de souplesse, après avoir additionné les mécontentements.

Le fonctionnement de la CNSA au niveau local laisse, d'autre part, perplexe. De nombreuses conventions tripartites ne peuvent être signées, faute d'argent disponible. Par quels canaux celui-ci arrive-t-il donc à destination ? Dans le schéma initial, la caisse devait donner aux préfets de région des objectifs et des fonds, à charge pour eux de redistribuer ceux-ci. Dans les faits, elle exerce une véritable tutelle sur les départements dans le domaine du handicap, à telle enseigne qu'on peut parler de recentralisation – et dans le domaine de la dépendance, on ne comprend pas bien ce qui se passe.

M. Daniel Prévost s'est fait l'écho de la vive inquiétude ressentie, sur le terrain, par les personnes handicapées, leurs familles, leurs associations et les collectivités, qui attendent avec impatience la publication des décrets d'application de la loi du 11 février 2005. Les maisons du handicap pourront-elles bien ouvrir, comme prévu, au 1^{er} janvier 2006 ? Les moyens *ad hoc* auront-ils été transférés aux départements ?

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé que M. Jean-François Chossy présentera le 14 décembre son rapport sur l'application de la loi du 11 février 2005.

M. Dominique Tian a reconnu, s'agissant de la journée de solidarité, que le nouveau système est plus souple, mais n'a pas forcément gagné en simplicité. N'aurait-il pas mieux valu raccourcir d'un jour les vacances de la Toussaint ?

M. René Couanau a dit partager l'amertume de ses collègues à propos de la journée de solidarité. Dès le début de l'examen du projet de loi, les parlementaires avaient détecté deux risques principaux : le premier était que l'Education nationale soit en situation d'imposer le lundi de Pentecôte au reste de la société, le second que la signification même de la journée de solidarité soit perdue. Les cabinets ministériels ont hélas traité avec condescendance cette double mise en garde, avec le résultat que l'on sait.

Par ailleurs, le débat sur la compensation du handicap est loin d'être épuisé et les associations ne sont pas seules à être frustrées : les parlementaires le sont aussi. Il faudra aussi répondre à la grande inquiétude des parents des personnes handicapées vieillissantes : on ne peut pas demander à des personnes qui ont fait des efforts considérables pour créer des lieux d'accueil, des structures d'hébergement, des centres d'aide par le travail, de tout recommencer à zéro lorsque leurs enfants seront vieux. Puisse, cette fois, le gouvernement entendre les parlementaires avant plutôt qu'après.

Le président Jean-Michel Dubernard a estimé que l'intervention de M. René Couanau résume assez bien le sentiment de l'ensemble des membres de la commission.

M. Georges Colombier s'est dit persuadé que l'imposition du lundi de Pentecôte comme journée de solidarité a pesé lourd dans l'échec du référendum du 29 mai, et a estimé que les résidents des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes et leurs familles n'ont pas vocation à financer, à travers le prix de journée, le remboursement d'emprunts souscrits en vue de la rénovation d'établissements dont ils ne sont ni ne seront les propriétaires.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a remercié le rapporteur pour son exposé, indiqué que son rapport contient les réponses à la plupart des questions posées par ses collègues et affirmé son attachement au rôle de contrôle exercé par le législateur en vertu de l'article XV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Puis, en réponse aux intervenants, il a apporté les précisions suivantes :

– Au vu de la première application de la journée de solidarité en 2005, force est de reconnaître que le Parlement avait raison et que ses mises en garde étaient justifiées, et le gouvernement a d'ailleurs adopté, pour 2006, un système plus souple, qui pourra encore faire l'objet, le cas échéant, de quelques aménagements mineurs si besoin est. Mais ce qu'il faut retenir, c'est le caractère novateur, révolutionnaire, de la mesure : pour la première fois, on finance plus de solidarité, non pas par plus d'impôt, mais par plus de travail et de production.

– Qu'est-il fait de l'argent collecté ? Il est normal que la question soit posée, et la réponse est on ne peut plus claire : il est intégralement consacré, à

l'euro près, à la solidarité envers les personnes âgées dépendantes et envers les personnes handicapées. Quant à l'excédent de ressources, il a été conservé dans son intégralité par la CNSA afin d'être dépensé aux mêmes fins. Tous les chiffres figurent d'ailleurs dans le rapport de M. Denis Jacquat.

– L'une des toutes premières dépenses engagées, avant même que la CNSA ne soit en place, a consisté à prendre les dispositions nécessaires pour que l'APA soit financée, ce qui n'était pas acquis en 2002 ; elle constitue certes un grand progrès, mais il a fallu la sauver. La contribution de solidarité autonomie a ainsi permis de rembourser l'emprunt contracté pour financer l'APA.

– Les sommes collectées suffiront-elles à faire face à la progression inéluctable de la dépendance et de la maladie d'Alzheimer et à la nécessaire amélioration de l'accompagnement des personnes handicapées ? Cela dépend en grande partie des choix qui seront faits. Celui du gouvernement est de veiller à ce que le financement par la CNSA constitue et reste des dépenses supplémentaires par rapport à celles financées par les budgets de l'Etat et de l'assurance maladie, et non une façon pour l'Etat et l'assurance maladie de se désengager. Dans la loi de finances pour 2006, il y a plus d'argent pour le handicap ; dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, il y a plus d'argent pour la vieillesse et pour le handicap. Les personnes âgées dépendantes bénéficieront de dépenses d'assurance maladie en hausse de 9 %, cette hausse sera de 13,5 % si l'on ajoute les dépenses de la CNSA. Pour les personnes handicapées, les pourcentages d'augmentation sont respectivement de 5 % et de 6,16 %.

– Si l'on veut, par conséquent, que les moyens mobilisés grâce à la journée de solidarité continuent de progresser, il faut que l'assurance maladie progresse elle aussi et que sa gestion soit rigoureuse. Si le gouvernement s'attache à réduire les déficits, ce n'est pas par souci maniaque mais afin de dégager des marges de manœuvre supplémentaires. De même, il n'est pas question de financer des entreprises et services d'aide par le travail, des ateliers protégés ou une part de l'allocation aux adultes handicapés par les recettes de la journée de solidarité : c'est l'affaire de l'Etat. Tel est l'engagement que l'Etat a pris, et qu'il n'est pas forcément facile de respecter, car dès qu'il y a de l'argent quelque part, apparaît la tentation de le ponctionner. Il faudra rester vigilants en 2006 et 2007 car on ne balaie pas la salle à manger des uns en mettant la poussière dans le salon des autres.

– Les objectifs du plan « Vieillesse et solidarité » ont été doublés : au lieu de 10 000 places nouvelles, ce sont 20 000 places qui seront créées. Certes, il reste encore, comme l'a signalé Mme Danièle Hoffman-Rispal, des créations qui ne voient pas le jour faute de financement, mais il y a surtout des places qui sont créées alors qu'elles ne pouvaient pas l'être auparavant. Surtout, le conseil des ministres a adopté ce matin une ordonnance qui introduit une simplification bienvenue : désormais, l'autorisation d'aménager de nouvelles places en maison de retraite pourra être délivrée en fonction des moyens disponibles non pas sur l'année mais sur une période de trois ans.

Mme Danièle Hoffman-Rispal s'est réjouie de cette annonce.

Le ministre délégué a poursuivi ses réponses :

– La loi du 11 février 2005 requiert quelque 80 décrets d'application. C'est pourquoi, dès la nomination du ministre délégué au mois de juin, toutes les associations ont été réunies afin d'organiser une concertation à la fois rapide et approfondie : le Conseil national consultatif des personnes handicapées s'est réuni toutes les deux semaines pendant l'été, ses commissions toutes les semaines, si bien que l'AAH a pu être portée, dès le 1^{er} juillet, à 80 % du SMIC – lui-même revalorisé à cette date – pour les personnes affectée d'une incapacité définitive.

– En vue de la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées, des conventions-types ont été fournies à tous les départements et une enveloppe de 50 millions d'euros débloquée par la CNSA pour faire face à d'éventuels travaux.

– S'agissant de la prestation de compensation de handicap, qui constitue le cœur de la réforme de février 2005, le gouvernement a pris l'engagement de publier les principaux décrets d'ici au 31 décembre. Il y a lieu de se montrer optimiste quant au respect de cette échéance dans la mesure où le Conseil national consultatif a émis un avis favorable la semaine dernière sur les projets de décrets et où le passage devant le Conseil d'Etat devrait avoir lieu dans des délais permettant une signature avant la fin de l'année.

– Les maisons départementales des personnes handicapées seront donc bien en place au 1^{er} janvier, le guichet unique également, mais cela ne signifie évidemment pas que la prestation de compensation pourra être versée dès le lendemain. Les associations le savent, mais les personnes handicapées et leurs familles, impatientes à juste titre, en sont parfois moins conscientes. Dans un certain nombre de départements, les COTOREP sont engorgées, et les nouvelles commissions des droits et de l'autonomie qui leur succéderont au 1^{er} janvier risquent donc de l'être aussi ; c'est pourquoi un crédit supplémentaire a été dégagé pour leur permettre de recruter le personnel temporaire dont elles auront besoin pour franchir le cap de cette période transitoire. Dans un premier temps, néanmoins, le délai d'instruction des demandes sera de six mois au lieu de quatre. Mais la prestation, cela va de soi, sera attribuée rétroactivement, à la date de dépôt de la demande ; le fait qu'elle soit personnalisée explique cette durée d'instruction accrue. Les conventions sont en cours de négociation et les choses se passent plutôt bien avec les conseils généraux. En résumé, on peut opposer la prestation de compensation à l'APA en disant que celle-ci était, à sa création, une prestation sans financement, tandis que celle-là présente, pour l'heure, un financement sans prestation : le gouvernement n'a pas voulu mettre la charrue avant les bœufs mais s'assurer d'abord qu'aux 580 millions d'euros de l'allocation compensatrice pour tierce personne s'ajouteront bien les quelque 500 millions d'euros collectés pour la CNSA.

– S’agissant enfin des investissements de modernisation des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes, ils ne seront plus répercutés sur le prix de journée puisque les financements supplémentaires disponibles épargneront aux établissements de recourir à l’emprunt.

Mme Danièle Hoffman-Rispal a insisté pour que les investissements réalisés par les collectivités locales bénéficient également de ces financements supplémentaires.

M. Marc Bernier a souligné que le lancement des maisons départementales des personnes handicapées ne nécessitera pas forcément la construction de locaux neufs, ni l’embauche de personnel supplémentaire, même temporaire : dans certains départements, des réaffectations de bâtiments et des redéploiements d’effectifs pourront suffire, ce qui évitera d’augmenter les impôts.

M. Claude Leteurre a demandé comment sera réalisée la convergence, prévue par la loi dans un délai de cinq ans, entre la prise en charge des personnes handicapées et celle des personnes âgées dépendantes.

Le ministre délégué a répondu que la convergence est une question très importante : il y a certes des différences entre les deux situations, mais aussi de nombreux points communs. Le gouvernement a confié une mission au sénateur Paul Blanc sur la prise en charge des personnes handicapées vieillissantes, qui sont appelées à devenir de plus en plus nombreuses puisque leur durée de vie va croissant – ce qui est une source d’angoisse, en particulier pour les parents d’enfants trisomiques. C’est un angle d’approche possible, qui n’épuise cependant pas le sujet. Le programme de créations de places devrait réduire l’ampleur du problème mais l’impératif d’assurer la continuité de la prise en charge à tous les âges de la vie demeure.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le ministre délégué et l’a félicité pour sa vision pratique des choses ainsi que pour la tonicité de son intervention.

*

* *

La commission a autorisé le dépôt du rapport sur la mise en application de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l’autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées en vue de sa publication

ANNEXES

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE LA PUBLICATION DES TEXTES D'APPLICATION

LOI n° 2004-626 du 30 JUIN 2004 RELATIVE À LA SOLIDARITÉ POUR
L'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES ET DES PERSONNES HANDICAPÉES
(au 29 novembre 2005)

Articles de la loi	Mesure et modification législative	Textes d'application
Article 1 ^{er}	Plans d'alerte et d'urgence départementaux Recensement des personnes âgées ou handicapées isolées à domicile <i>(art. L. 116-3 & L. 121-6-1 CASF)</i>	Décret n° 2004-926 du 1^{er} septembre 2004 (CE) (recueil, transmission et utilisation des informations) Décret n° 2005-1135 du 7 septembre 2005 (CE) (codification) Plan canicule 2004 du 12 mai 2004 Plan canicule 2005 du 5 avril 2005 Circulaire DGAS/2C/2005/207 du 4 mars 2005 (recensement des personnes fragiles isolées, plan bleu des établissements, généralisation des pièces rafraîchies) Décret n° 2005-768 du 7 juillet 2005 (S) (conditions techniques minimales de fonctionnement des établissements hébergeant des personnes âgées) Arrêté du 7 juillet 2005 , modifié par un arrêté du 8 août 2005 (cahier des charges du plan d'organisation des établissements) Circulaire du directeur général de l'action sociale du 10 août 2005 (conditions de mise en œuvre des obligations d'équipement et aides financières de l'Etat)
Article 2	Journée de solidarité <i>(art. L. 212-16, L. 212-7, L. 212-4-2 & L. 212-15-3 du code du travail)</i>	Pas de décret d'application nécessaire (salariés de droit privé) Circulaire n° 2004/10 du 16 décembre 2004 de la direction des relations du travail Circulaire Question-Réponse du 20 avril 2005 de la direction des relations du travail Circulaire DRT n° 14 du 22 novembre 2005 du directeur des relations du travail
Article 3	Coordination <i>(code rural)</i>	Pas de décret d'application nécessaire
Article 4	Inopposabilité des accords prévoyant le chômage du lundi de Pentecôte ou de la journée de solidarité	Pas de décret d'application nécessaire
Article 5	Durée de travail majorée de sept heures ou à proportion dans le secteur privé	Pas de décret d'application nécessaire
Article 6	Fixation de la journée de solidarité dans la fonction publique	Décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 (CE) (fonction publique d'Etat) Arrêté du 8 décembre 2004 fixant la journée de solidarité pour les personnels relevant du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche Arrêté du 4 novembre 2005 fixant la journée de solidarité pour les personnels relevant du ministre de l'éducation nationale

Articles de la loi	Mesure et modification législative	Textes d'application
Article 7	Rapport au Parlement sur l'application de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001	<u>Non déposé</u>
Article 8	Institution d'une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) Article abrogé par le V de l'article 55 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005. Dispositif remplacé par celui de l'article 56 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 (<i>I de l'article L. 14-10-1 CASF</i>)	Pas de décret d'application nécessaire Voir le rapport sur la mise en application de la loi du 11 février 2005 présenté par Jean-François Chossy
Article 9	Statut d'établissement public de la CNSA (<i>codifié sous l'art. L. 14-10-2 CASF par l'art. 55 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005</i>)	Pas de décret d'application nécessaire
Article 10	Structures de la CNSA. Article abrogé par le V de l'article 55 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005. Dispositif remplacé par celui de l'article 57 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 (<i>art. L. 14-10-3 CASF</i>)	Décret n° 2005-373 du 20 avril 2005 (CE) Décret du 24 juin 2005 portant nomination du directeur de la CNSA Arrêté du 4 juillet 2005 portant nomination du président du conseil de la CNSA <i>Arrêté de nomination du conseil scientifique : prévu avant la fin 2005</i> Voir le rapport sur la mise en application de la loi du 11 février 2005 présenté par Jean-François Chossy
Article 11	Produits affectés à la CNSA (<i>codifié sous l'art. L. 14-10-4 CASF par l'art. 55 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005</i>)	Lettre circulaire de l'ACOSS n° 2004-125 du 2 septembre 2004 Décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 (CE)
Article 12	Charges financées par la CNSA en 2004	Décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 (CE) Arrêté du 24 décembre 2004 fixant le budget pour 2004 de la CNSA Arrêté du 27 janvier 2005 fixant pour 2004 le montant et la répartition entre les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie de l'acompte provisionnel versé par la CNSA Arrêté du 3 novembre 2005 fixant pour 2004 le montant et la répartition entre les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie de la contribution due par la CNSA
	Répartition des concours de la CNSA entre les départements à compter de 2005 (<i>codifié sous l'art. L. 14-10-6 CASF par l'art. 55 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005</i>)	Décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 (CE) Arrêté du 10 mars 2005 fixant le budget pour 2005 de la CNSA Arrêté du 28 avril 2005 relatif au budget pour 2005 de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
	Abrogation de l'art. 5 de la loi n° 2003-289 du 31 mars 2003	Pas de décret d'application nécessaire
Article 13	Répartition des produits entre les cinq sections de charges de la CNSA à partir de 2005. Article abrogé à compter du 1^{er} janvier 2006 par le V de l'article 55 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005. Dispositif remplacé par celui de l'article 60 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 (<i>art. L. 14-10-5 CASF</i>)	Décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 (CE) Arrêté du 10 mars 2005 fixant le budget pour 2005 de la CNSA Arrêté du 28 avril 2005 relatif au budget pour 2005 de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie Voir le rapport sur la mise en application de la loi du 11 février 2005 présenté par Jean-François Chossy

Articles de la loi	Mesure et modification législative	Textes d'application
Article 14	Report automatique des crédits non consommés (codifié sous le I de l'art. L. 14-10-8 CASF par l'art. 55 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005)	Pas de décret d'application nécessaire
	Affectation des produits de placement (codifié sous le II de l'art. L. 14-10-8 CASF par l'art. 55 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005)	Décret (CE) prévu par la loi. Le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 est appliqué dans ses dispositions relatives aux établissements publics à caractère administratif.
Article 15	Transfert des biens, droits et obligations à la CNSA Gestion transitoire de la CNSA par le Fonds de solidarité vieillesse	Décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 (CE) Arrêté du 24 décembre 2004 fixant le budget pour 2004 de la CNSA Arrêté du 10 mars 2005 fixant le budget pour 2005 de la CNSA Arrêté du 28 avril 2005 relatif au budget pour 2005 de la CNSA Arrêté du 13 juillet 2005 fixant la date de fin de la période transitoire de gestion de la CNSA par le Fonds de solidarité vieillesse
Article 16	Compensation des charges supportées par les collectivités territoriales par la loi de finances	Pas de décret d'application nécessaire
Article 17	Contribution versée en 2004 par la CNAVTS au Fonds de modernisation de l'aide à domicile	Pas de décret d'application nécessaire
Article 18	Nomination des membres de la commission centrale d'aide sociale ; fonctions de rapporteur et de commissaire du Gouvernement (art. L. 134-2 CASF)	Décret d'application publié antérieurement à la loi (article R. 134-3 à R. 134-9 CASF)
	Fonctions de commissaire du Gouvernement, de rapporteur et de secrétaire au sein de la commission départementale (art. L. 134-6 CASF)	Décret d'application publié antérieurement à la loi (article R. 134-1 et R. 134-2 CASF)
	Fonctions de secrétaire, de commissaire du Gouvernement et de rapporteur adjoint au sein de la commission territoriale d'aide sociale de Mayotte (art. L. 542-4 CASF)	Décret d'application publié antérieurement à la loi (article D. 542-1 à D. 542-4 CASF)
Article 19	Entrée en vigueur de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004	Pas de décret d'application nécessaire

(CE) : décret en Conseil d'Etat — (S) : décret simple.

Source : Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

➤ **M. Dominique Libault**, directeur de la sécurité sociale au ministère de la santé

➤ **M. Denis Piveteau**, directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

➤ **M. Jean-Jacques Trégoat**, directeur général de l'action sociale, et **Mme Annick Bony**, chef du bureau des personnes âgées à la direction générale de l'action sociale

➤ **M. Jean-Denis Combrexelle**, directeur des relations du travail au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, et **M. Yannick Prost**, chef du bureau de la durée et de l'aménagement du temps de travail de la direction des relations du travail

N° 2719 - Rapport de M. Denis Jacquat sur la mise en application de la loi n 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées