

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL**

SESSION ORDINAIRE DE 2011



COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance des 14 et 15 juin 2011

La dépendance des personnes âgées

*Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi :
bilan et recommandations*

SOMMAIRE

MARDI 14 JUIN 2011.....	7
COMMUNICATIONS	7
Décès d'un agent	7
Décès d'un ancien conseiller	7
Autosaisines	8
Régime de retraite des membres du CESE.....	8
Rencontre avec le Président du Secours populaire	8
Fête de la musique	9
Déroulement de la séance.....	9
LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES.....	10
PRÉSENTATION DU PROJET D'AVIS.....	11
DISCUSSION GÉNÉRALE	26
Agriculture - Mme Bernard	26
Environnement et nature - Mme Vincent-Sweet	27
UNAF - Mme Basset.....	28
Mutualité - M. Beudet.....	30
Artisanat - Mme Foucher.....	31
CFTC - M. Coquillion	32
UNSA - Mme Dupuis.....	34
CGT - Mme Vagner	35
Associations - Mme Prado.....	36
CGT-Force ouvrière - M. Hotte.....	38
Entreprises - Mme Castéra	40
Personnalités qualifiées - Mme Levoux.....	41
Personnalités qualifiées - M. Khalfa.....	42
CFDT - Mme Nicolle	44
Professions libérales - Mme Gondard-Argenti	45
CFE-CGC - Mme Couvert.....	47
Outre-mer - M. Grignon	49
Organisations étudiantes et des mouvements de la jeunesse - Mme Trelu-Kane	50
PRÉSENTATION PAR MME GENEVIÈVE BEL DE LA CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ SUR LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES.....	52

PÔLE EMPLOI ET LA REFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : BILAN ET RECOMMANDATIONS	55
PRÉSENTATION DU PROJET D'AVIS.....	55
DISCUSSION GENERALE	61
Environnement et nature - M. Genty	61
UNAF - Mme L'Hour	62
Artisanat - Mme Amoros-Schwartz.....	63
CFTC - M. Coquillion	65
UNSA - M. Grosset	66
CGT - M. Minder	68
Associations - Mme Arnoult-Brill.....	69
CGT-Force ouvrière - Mme Medeuf-Andrieu	70
Entreprises - M. Pottier.....	72
Personnalités qualifiées - M. Uriéta	74
Personnalités qualifiées - M. Aschieri.....	75
CFDT - Mme Prévost	76
Coopération - M. Lenancker.....	78
Professions libérales - Mme Gondard-Argenti	79
CFE-CGC - M. Dos Santos	81
Outre-mer - M. Budoc	82
Organisations étudiantes et mouvements de la jeunesse - M. Prévost	83
Agriculture - Mme Dutoit.....	84
MERCREDI 15 JUIN 2011	87
PÔLE EMPLOI ET LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : BILAN ET RECOMMANDATIONS (SUITE).....	87
Réponse du rapporteur.....	87
Explications de vote	95
Vote sur l'ensemble du projet d'avis	97
LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES (SUITE)	98
Réponse du rapporteur.....	98
ALLOCUTION DE MME ROSELYNE BACHELOT-NARQUIN, MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA COHÉSION SOCIALE	108
Explications de vote	113
Discussion des amendements	114
Vote sur l'ensemble du projet d'avis	114

PRÉSENTATION PAR M. GÉRARD GRIGNON DE LA CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION À L'OUTRE-MER SUR LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES	115
ANNEXES	117
Annexe 1 : Amendements déposés sur le sujet : <i>La dépendance des personnes âgées</i>	119
Annexe 2 : Suites données par la commission temporaire aux amendements déposés sur le sujet : <i>La dépendance des personnes âgées</i>	121
Annexe 3 : La dépendance des personnes âgées. Diaporama illustrant les propos de Mme Weber et M. Vérollet, rapporteurs.....	122

MARDI 14 JUIN 2011**Présidence de M. Jean-Paul Delevoye**

La séance est ouverte à 14 heures 30.

M. le Président. La séance est ouverte.

COMMUNICATIONS***Décès d'un agent***

M. le Président. Chers collègues, notre personnel a perdu l'un des siens, M. Nicolas Durot, huissier à la présidence, qui a été emporté en quelques mois par un cancer. En votre nom à tous, nous avons transmis à ses proches et à sa fille de 11 ans nos plus sincères condoléances.

Décès d'un ancien conseiller

M. le Président. J'ai également le regret de vous faire part du décès de M. Pierre Fauconnet, le 6 juin 2011. Né à Saint-Hilaire, dans l'Aube, Pierre Fauconnet s'est très vite engagé dans le syndicalisme. Président du Cercle des jeunes agriculteurs de l'Aube, Président de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles, premier vice-président de la FNSEA, puis Président de la chambre d'agriculture de l'Aube, il s'est battu avec ténacité en faveur de l'aménagement à grand gabarit de la Seine jusqu'à Nogent. Pierre Fauconnet a travaillé au Bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture. Président du Centre national des expositions et concours agricoles, il a aussi consacré son énergie à la Présidence de l'Institut technique de l'aviculture et à celle du Fonds de solidarité des céréaliculteurs et des éleveurs.

Pierre Fauconnet fut nommé en tant que personnalité qualifiée au CESE le premier septembre 1974, puis renouvelé en tant que membre du groupe de l'agriculture jusqu'au 30 avril 1995. Officier de la Légion d'honneur, Pierre Fauconnet était aussi commandeur de l'ordre du Mérite agricole.

Je vous demande de bien vouloir respecter une minute de silence.

(Les conseillers, debout, observent une minute de silence.)

M. le Président. Je vous remercie.

Autosaisines

M. le Président. Au cours de sa réunion de ce matin, le Bureau a confié à la section de l'économie et des finances la préparation de deux projets d'avis. Le premier, « *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité* », est une réflexion que nous devons mener sur les contraintes budgétaires des États et des collectivités territoriales par rapport à la nécessité de relancer des infrastructures ou les investissements publics. Le deuxième a pour titre « *La dette : un pont entre passé et avenir* ». L'endettement des États neutralise-t-il leur capacité d'action ? Comment distinguer la dette qui pèse, parce qu'elle finance des dépenses structurelles, de celle qui correspond à des investissements ? La fin des travaux est prévue pour la fin de cette année.

La délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques a été chargée de préparer deux études intitulées « *Adopter une démarche prospective dans la définition d'une politique de jeunesse* », d'une part, et « *Principe de précaution et dynamique d'innovation* », d'autre part. La fin des travaux sur ces deux sujets est prévue pour le premier et le second semestres 2012.

À la demande du Président de la section de l'aménagement durable et des territoires, le Bureau a saisi la délégation à la prospective pour une contribution intitulée « *Quelle place pour la prospective : État stratège, État visionnaire ?* ». La fin des travaux est prévue pour la fin septembre 2011. Cette contribution s'inscrit dans le cadre de la saisine qui sera rapportée par Mme Jacqueline Doneddu.

Régime de retraite des membres du CESE

M. le Président. Je vous informe également qu'a été rapportée au Bureau la rencontre que les questeurs ont eue avec le secrétaire général du Budget, puis avec le premier Président de la Cour des comptes, relative aux propositions, qui vous seront présentées dans quinze jours, sur la résolution du régime des retraites, la confirmation par le Budget de l'affectation des recettes sur la valorisation du palais d'Iéna et la fongibilité entre le titre II et le titre III.

Rencontre avec le Président du Secours populaire

M. le Président. Avant de demander au rapporteur de bien vouloir prendre la parole, je souhaite vous rappeler que j'ai rencontré, ce midi, le Président du Secours Populaire. Celui-ci m'a alerté sur une disposition que nous avons prise lors de l'avis sur la réforme de la politique agricole commune. Le Secours

Populaire a écrit au Premier ministre pour appeler son attention sur la fragilité du plan européen d'aide aux plus démunis, qui permet d'apporter une aide alimentaire à treize millions de citoyens dans dix-neuf États. Si nous n'y prenons pas garde, il risque d'être fragilisé, au moment où le Secours Populaire et d'autres connaissent malheureusement une augmentation d'à peu près 10 à 20 % des secours. Je veux donc souligner la pertinence de l'avis que vous avez rendu et dire au rapporteur, M. Hochart, qu'il faudra encore mettre en avant la priorité que nous avons souhaité accorder, dans ce texte, sur l'intérêt pour l'Europe de maintenir le plan européen d'aide aux plus démunis à son niveau initial.

Fête de la musique

M. le Président. Enfin, le Palais d'Iéna s'associera à la trentième fête de la musique, le 21 juin prochain, de 18 heures 30 à 22 heures, autour de l'opérette. Vous êtes évidemment conviés, les uns et les autres, ainsi que vos proches, à cette fête, occasion d'une ouverture citoyenne du Palais.

Déroulement de la séance

M. le Président. La séance de cet après-midi sera consacrée à l'étude de deux rapports qui traitent de la vulnérabilité des personnes âgées pour le premier, des personnes privées d'emploi pour le second. Dans un premier temps, nous allons écouter M. Yves Vérollet et Mme Monique Weber, au nom de la commission temporaire présidée par M. David Gordon-Krief. Ils vont nous soumettre le projet d'avis sur la dépendance des personnes âgées, qui est une saisine gouvernementale. Puis, Mme Geneviève Bel présentera la contribution de la délégation aux droits des Femmes et à l'égalité.

Après une interruption de séance, nous entendrons M. Daniel Jamme au nom de la section du travail et de l'emploi, qui nous présentera le projet d'avis sur Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations.

LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES

M. le Président. La parole est à M. David Gordon-Krief, Président de la commission temporaire.

M. Gordon-Krief, Président de la commission temporaire. Monsieur le Président du CESE, chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui dans cette maison du citoyen, comme vous aimez à l'appeler, Monsieur le Président, pour nous prononcer sur cet enjeu majeur et fondamental que constitue la dépendance, notamment celui de la place de nos aînés dans notre société. Je me réjouis que le Premier ministre nous ait sollicités sur ce sujet et que le gouvernement consulte les représentants de ce que certains appellent la société civile sur cette grande cause nationale.

Pour nous, il s'agit de trouver une réponse collective à des besoins particuliers de prise en charge, d'accompagnement et de soins de nos parents, de nos grands-parents et de nous-mêmes. C'est bien ici, au Palais d'Iéna, que doit avoir lieu le débat. Ici, parce que chacun d'entre nous est ancré dans les réalités quotidiennes et pratiques de la prise en charge de la dépendance par nos expériences familiales, par nos expériences professionnelles et par nos expériences associatives. Je me réjouis, Mesdames et Messieurs les membres de la commission, titulaires et suppléants, de la qualité de nos débats et de l'assiduité à laquelle vous vous êtes astreints. En commission, vous avez déposé plus de 260 amendements : j'y vois la preuve que le débat a bien eu lieu. Les uns et les autres avons assumé nos responsabilités afin que chacune des idées que nous défendions puisse être discutée et que notre texte soit le reflet des nombreuses sensibilités qui composent notre société.

À cet égard, je tiens à remercier très sincèrement nos deux rapporteurs qui, par leur écoute, leur esprit d'ouverture, leur désir de débattre et leur énergie, nous proposent aujourd'hui un texte fort, qui saura véritablement trouver sa place aux côtés des nombreuses contributions qui ont déjà été apportées. L'avis du CESE n'est autre que celui de la société prise dans son ensemble et selon chacune de ses sensibilités.

J'adresse également une attention toute particulière à notre administration de la commission, qui a travaillé de manière remarquable, sans relâche, afin de pouvoir tenir les délais très brefs qui nous ont été imposés. Enfin, je salue la qualité des nombreux travaux qui nous ont été adressés par les CESER. Chacune de ces contributions a pu nous éclairer de manière très claire sur les spécificités de chaque territoire et a ainsi nourri notre réflexion sur les préconisations à apporter sur ce sujet ô combien important de la dépendance.

À titre personnel, je voudrais vous dire tout le plaisir et l'honneur que j'ai eu à travailler avec chacune et chacun d'entre vous. Enfin, je souhaite remercier les délégations aux droits des Femmes et à l'Outre-mer pour leurs formidables travaux qui ont enrichi notre débat.

(Applaudissements)

M. le Président.- La parole est à M. Vérollet à Mme Weber, rapporteurs.

PRÉSENTATION DU PROJET D'AVIS

M. Vérollet, rapporteur. Monsieur le Président, chers collègues, chers amis, nous allons vous présenter ce projet d'avis conjointement, sur le mode de l'alternance, en fonction des chapitres (cf. diaporama en annexe 3).

Lorsque le gouvernement a lancé le débat sur la dépendance en annonçant la mise en place de quatre groupes ministériels, nous pouvions nous interroger sur ce que pouvait apporter le CESE. Avec le projet que nous allons vous présenter, Monique Weber et moi, nous pouvons dire que le CESE répond à la commande en proposant une série de préconisations, certaines à effet immédiat, d'autres à court ou moyen termes. Vous avez constaté que, dans le projet d'avis, nous préférons la plupart du temps utiliser la notion de « perte d'autonomie » plutôt que celle de « dépendance ». Si la saisine porte sur les seules personnes de plus de 60 ans, la commission a en effet considéré que la société doit apporter à toute personne en manque d'autonomie, quels que soient son âge ou son handicap, une réponse adaptée à ses besoins. Nous considérons que la réforme que le gouvernement annonce vouloir engager est une étape qui doit se poursuivre, après l'APA et la loi 2005 relative à la citoyenneté et à la participation sociale des personnes handicapées.

Les travaux des Comités économiques, sociaux et environnementaux (CESER) ont été largement pris en compte dans nos préconisations. Beaucoup d'entre eux se reconnaîtront, d'autres peut-être moins, car les délais impartis pour établir ce projet d'avis étaient extrêmement courts. Toutefois, ces travaux montrent à l'évidence que la dimension territoriale fait partie intégrante d'une réforme de la perte d'autonomie.

Je traiterai d'abord des enjeux et des évolutions du nombre de personnes en perte d'autonomie. Notre projet d'avis a pour premier mérite de permettre de mettre à mal deux faux débats : non, nous ne sommes pas à la veille d'une grande déferlante de personnes âgées en perte d'autonomie ; non, nous ne sommes pas non plus au bord d'une asphyxie financière due à ce déferlement.

Une précision d'abord sur les évolutions du nombre de personnes en perte d'autonomie. Les personnes concernées sont classées en Groupe iso ressource, les GIR, selon leur niveau de dépendance et à partir d'une grille d'évaluation appelée AGIR : autonomie, gérontologie, groupe iso ressource. On distingue six

groupes, les plus dépendants étant en GIR1. L'allocation personnalisée autonomie intervient pour les GIR 1 à 4, les GIR 5 et 6 relevant des caisses de retraite. Ces derniers sont peu ou pas dépendants. Si nous prenons les personnes relevant de l'allocation personnalisée autonomie, un peu moins de 7 % des plus de 60 ans sont dans cette situation, soit 1 200 000 personnes pour 2010. Jusqu'à 75 ans, le pourcentage est très faible. Il devient plus important au-delà de 75 ans et surtout vers 85 ans. Un bénéficiaire de l'APA sur deux a plus de 85 ans, les trois-quarts étant des femmes. Les années gagnées en espérance de vie n'augmentent pas les temps de dépendance, même si quelques signes peuvent laisser entrevoir des évolutions moins favorables. Les projections démographiques n'annoncent donc aucun bouleversement.

D'après l'un des groupes interministériels, le groupe Charpin, on compte en 2010 environ 1 150 000 personnes, projection réalisée en prenant en compte trois hypothèses. Le déferlement n'existe donc pas.

L'hypothèse intermédiaire, que beaucoup retiennent, fait état d'un million cinq cent cinquante mille personnes. La commission temporaire s'est attachée aux évolutions des vingt prochaines années car, au-delà, si les prévisions sont relativement sûres en matière de vieillissement de la population et de répercussion sur le financement des régimes de retraite, il n'en est pas de même de la dépendance.

Des progrès thérapeutiques pourraient en effet avoir des conséquences importantes sur le nombre de dépendants, en particulier concernant la maladie d'Alzheimer pour laquelle une politique de prévention bien menée permettrait de retarder, de réduire, voire de supprimer pour certains l'entrée en perte d'autonomie.

Quant aux enjeux financiers, ce défi est lui aussi à relativiser. L'intervention publique en direction des personnes âgées en perte d'autonomie représente environ vingt-quatre milliards d'euros, trente quatre milliards au total en ajoutant les dépenses privées. C'est le périmètre le plus large retenu, mais selon un raisonnement tout aussi rigoureux, nous pourrions faire baisser cette somme de sept milliards, à comparer aux cent soixante quinze milliards de consommation de dépenses médicales ou encore aux deux cent soixante et un milliards d'euros versés en 2009 au titre des pensions de retraite. Le chiffre de vingt quatre milliards est donc à relativiser.

L'enjeu du vieillissement porte bien plus sur le financement des retraites et sur celui de la perte d'autonomie. Les prévisions d'ici 2030, actualisées dans le cadre du groupe ministériel n°2, piloté par M. Charpin, ne sont pas non plus alarmantes. D'ici à 2025, dans le scénario central, nous passerions ainsi de 1,22 point de PIB à 1,37 point. Je rappelle que 0,15 point de PIB représente 3 milliards d'euros, et les évolutions à 2040, à 0,5 point de PIB, sont la confirmation de projections antérieures.

En matière de financement, les deux sujets principaux concernent essentiellement le financement de l'allocation personnalisée autonomie et le niveau des sommes restant à la charge des personnes et de leur famille. La partie dépendance stricto sensu représente 8,5 milliards d'euros sur les 34 milliards d'euros. L'APA en représente la plus grosse partie, plus de 5 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent un financement par la fiscalité et des exonérations de cotisations sociales.

Le ticket modérateur laissé à la charge des bénéficiaires s'élève à 1,5 milliard. Il n'existe pas de statistiques sur les coûts engendrés en sus, liés au plan d'aide saturé, c'est-à-dire atteignant les plafonds, soit plus d'un quart des plans, pas plus que sur les personnes n'ayant pas recours à l'APA et étant elles-mêmes dépendantes

Les connaissances statistiques sont en revanche sans ambiguïté quant au niveau de reste à charge des personnels en établissement. Globalement, si le niveau d'intervention publique permet de solvabiliser ce risque à 70 % pour les dépenses connues, ce chiffre s'inverse pour l'hébergement, soit 28 % pour l'intervention publique, 72 % pour les personnes. La partie soins est, elle, largement solvabilisée puisqu'il reste sept cent millions à la charge des personnes sur 8,2 milliards au titre de l'hébergement et 1,5 milliard au titre de la dépendance.

Dans le projet d'avis, vous ne trouverez rien sur les territoires d'outre-mer, car il existe de nombreuses spécificités par rapport à la métropole et d'importantes différences entre les territoires eux-mêmes, avec une population encore jeune, qui connaîtra un vieillissement accéléré à l'horizon 2040 et l'apparition d'incapacités en outre-mer plus précoces qu'en métropole. Nous avons donc préféré demander à la délégation d'outre-mer d'établir une contribution intégrée à notre projet d'avis.

L'objectif de la contribution que nous présentera demain notre collègue Gérard Grignon sera de mettre en exergue les principaux enjeux, d'esquisser des pistes de réflexion pour l'avenir et d'alerter les pouvoirs publics sur l'urgence d'engager un véritable travail en profondeur.

Mme Weber. Après les enjeux financiers et démographiques que vient d'aborder Yves Vérollet, je vais aborder deux autres enjeux, le libre choix du patient dans son lieu de vie d'une part et le parcours de soins d'autre part.

Le libre choix est conditionné par des facteurs multiples, les personnes âgées souhaitant rester dans leur environnement, dans leur lieu de vie où se sont accumulés tous leurs souvenirs, mais c'est un libre choix conditionnel, lié à l'habitat, à la capacité d'accompagnement et de soins de proximité. Le maintien à domicile s'avère difficile car il nécessite d'être adapté, il faut qu'il y ait une offre de services de proximité, y compris un tissu social, familial, ou de voisinage, association etc.

La personne âgée ne doit pas être isolée, ce qui est le risque du maintien à domicile à tout prix. En 2009, près de huit cent mille personnes ont bénéficié d'une aide du département pour rester à domicile. Cependant, certaines faiblesses doivent être signalées. Ainsi, plusieurs intervenants se croisent chaque jour au domicile, que ce soit pour les soins ou l'aide à la vie quotidienne, et on constate un réel manque de coordination entre eux.

L'APA finance essentiellement des heures de travail, mais s'il n'y a pas réévaluation de cette aide, le nombre d'heures tendra à diminuer automatiquement. Le tarif horaire consenti varie de 18 à 25 euros selon le type de structure, ce qui semble insuffisant pour garantir la pérennité de ce secteur d'activité.

S'agissant des établissements, l'offre, bien qu'en augmentation, est encore insuffisante. Depuis 2002, certains établissements pour personnes âgées se sont médicalisés pour devenir des établissements d'hospitalisation pour personnes âgées dépendantes (EPAD), avec une réelle amélioration de la qualité grâce à la professionnalisation des personnes et à un meilleur taux d'encadrement des personnes âgées dépendantes. En 2010, 54 % de la capacité d'accueil était publique, 28 % privée à but non lucratif (associations), 18 % étaient couverts par des accueils privés à but lucratif. Mais l'augmentation de l'offre est moins rapide que celle de la population des plus de 75 ans, et ce malgré le plan solidarité grand âge. En 1996, pour 1000 personnes, vous aviez 166 places, 140 en 2003, et seulement 122 en 2010. Ceci est à pondérer par le recul de l'âge d'entrée en dépendance et le développement de l'accompagnement à domicile. De plus, aujourd'hui, il est difficile d'avoir une vision exacte et exhaustive des places en établissement. On dispose d'une enquête annuelle de la CNSA sur les nouvelles places en EPAD et tous les quatre ans une enquête de la DRES. Le dernier état des lieux remontant à 2007, on devrait en avoir un autre en 2011.

L'accompagnement et les soins des personnes âgées dépendantes créent un réel gisement d'emplois mais qui restent encore trop peu attractifs. Dans les établissements médico-sociaux, des recrutements d'infirmiers et d'aide soignants ont eu lieu, faisant nettement progresser le taux d'encadrement des personnes âgées, passant ainsi de 43,7% en 2003 à 49,7 % en 2007, en continue progression.

Durant cette période, le nombre de personnels a augmenté de 45 000 ETP, dont 30 000 en personnel médical, et toutes professions confondues, les femmes représentent 88 % du personnel dont une majorité sont des aides soignantes.

Au domicile de la personne fragilisée, 500 000 personnes sont intervenues en 2008 dans ce secteur. L'augmentation de la demande et l'âge moyen relativement élevé des salariés du secteur (46 ans) en font un secteur très porteur, mais très peu attractif car précaire.

Car ce sont majoritairement des temps partiels avec plusieurs employeurs et des salaires faibles. Avec l'augmentation de la population âgée, estimée à plus d'un million de personnes en 2025 contre six cent dix mille en 2005, on est

obligé de valoriser ce secteur d'activité. Aujourd'hui, le salaire médian d'un temps plein est inférieur à mille deux cents euros mensuels. À côté de ces emplois salariés qui vont se révéler insuffisants, il y a fort heureusement les aidants familiaux. En 2009, il y avait en France huit millions d'aidants familiaux dont les trois-quarts sont des femmes, les tranches d'âge 45/64 ans étant les plus sollicitées. Compte tenu de l'évolution des modes de vie, ce nombre devrait tendre à diminuer d'ici 2040. Ces aidants doivent souvent totalement réorganiser leur vie, voire la mettre entre parenthèses, pour s'occuper de la personne de leur famille qui le nécessite.

Un autre enjeu d'importance est d'organiser au mieux le parcours de la personne âgée dépendante. Tout d'abord, il faut retarder, voire empêcher qu'une personne âgée tombe en dépendance. Je parle volontairement de dépendance et non pas de perte d'autonomie, car ce terme marque beaucoup plus les esprits que la perte d'autonomie. Cet état est évolutif et doit se mesurer, il s'accroît et régresse rarement.

Les besoins évoluent constamment et il faut apprendre à gérer, souvent dans l'urgence, une dégradation brusque de l'organisme pour pouvoir préserver les chances de récupération. Ainsi, 40 % des personnes âgées hospitalisées entrent en dépendance à la sortie de l'hôpital.

La prévention est encore insuffisante. Il faudrait pouvoir vieillir en bonne santé. La progression des dépenses publiques serait inférieure à un demi-point du PIB si la moitié des gains d'espérance de vie l'était en bonne santé. Il faut rompre l'isolement social de la personne âgée et encourager sa mobilité. Quand malheureusement la personne est devenue dépendante, le parcours, qu'il soit de soins ou d'organisation, est chaotique, de nombreux intervenants se succèdent avec une organisation en tuyau d'orgue, il n'y a pas de communication organisée entre eux, le recours aux urgences est trop souvent systématique, la sortie de l'hôpital est mal préparée. Il existe aujourd'hui des centres locaux d'information et de coordination - CLIC - et des maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades d'Alzheimer - MAIA - qui, par la mise en place de coordonnateurs et de plans d'aide, constituent une réelle avancée pour ces patients âgés en perte d'autonomie, mais ces structures sont encore insuffisamment développées. La personne âgée dépendante doit donc être placée au centre d'un véritable parcours coordonné.

M. Vérollet. Pour des raisons humaines, la prévention est une priorité absolue justifiant que le premier chapitre de notre projet d'avis lui soit consacré. Cependant, il existe aussi une autre raison pour la mettre au premier plan, économique celle-ci. En effet, en moyenne, la durée de perception de l'APA est de moins de quatre ans, avec de grands écarts. Nul besoin d'être de grands économistes pour comprendre que si les actions de prévention permettent de réduire ne serait-ce que d'un ou deux trimestres la survenue de la dépendance, les conséquences financières seront très importantes.

Ce défi est loin d'être insurmontable, car l'essentiel des dispositifs existent. Le chapitre prévention comporte deux axes. Le premier : agir tout au long de la vie sur les facteurs favorisant la perte d'autonomie. Le second : cibler les actions sur les populations vulnérables ou fragiles, avec l'exigence d'un pilotage régional renforcé.

Nous développons ces deux axes dans le projet d'avis en nous appuyant sur la réflexion menée par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité, dont Mme Bel nous présentera les travaux après les interventions des groupes.

Premièrement, il faut agir tout au long de la vie sur les facteurs favorisant la perte d'autonomie. Cela peut paraître curieux de traiter de la prévention tout au long de la vie, et nous faisons en effet une série de préconisations en ce sens. En fait, les facteurs de risques de certaines pathologies et, par voie de conséquence, la survenue d'une perte d'autonomie, partielle ou totale, s'accumulent sur toute une vie (vie professionnelle, sédentarité, surpoids, mauvaise alimentation, tabagisme, etc.). La plupart des maladies sources de la dépendance et dites liées à l'âge ont des facteurs de risques modifiables. Il n'est jamais ni trop tôt ni trop tard, et la prévention pourrait les éviter dans un grand nombre de cas nous disait Françoise Forette, directrice de la Fondation nationale de gérontologie, lors d'une audition au CESE.

Comme l'indique la CNSA dans son dernier rapport consacré à la prévention, la mortalité évitable, responsable de plus d'un tiers des décès dits prématurés, est depuis longtemps une cible première des politiques de prévention et elle devrait être complétée par la lutte contre les incapacités évitables.

Deuxièmement, il faut cibler les actions sur les populations vulnérables ou fragiles. Nous savons en effet que les stratégies de prévention et de dépistage ont tendance à toucher prioritairement les catégories sociales qui en ont le moins besoin. Gagner globalement des années d'espérance de vie en bonne santé, c'est s'efforcer en priorité d'atteindre les catégories sociales les moins accessibles aux messages de prévention, d'autant que l'essentiel est lié à des changements comportementaux d'autant plus difficiles à mettre en œuvre avec l'avancée en âge.

En 2002, un rapport de l'Académie de médecine notait : « *La réduction des inégalités sociales de santé dépend d'une meilleure prévention qui doit s'exercer dès l'enfance.* »

L'assurance maladie intervient directement en matière de prévention générale en santé et certains de ses programmes prioritaires sont plus directement ciblés sur la perte d'autonomie. Les caisses de retraite et les organismes complémentaires peuvent également jouer un rôle très important pour repérer les situations de fragilité et d'isolement des personnes et nous proposons donc de renforcer le rôle des caisses de retraite qui développent désormais de multiples actions, en y incluant la mutualité sociale agricole. C'est pourquoi nous estimons qu'elles doivent conserver l'intervention auprès des GIR 5 et 6 et qu'il serait préjudiciable en revanche de faire sortir le GIR 4 de l'APA.

En outre, un pilotage régional renforcé est nécessaire pour diriger cet ensemble. Pour réussir un tel programme, il faut s'appuyer sur les spécificités locales et, actuellement, de nombreuses initiatives nationales et locales existent, mais elles reprennent souvent les constats antérieurs et proposent des programmes d'actions qui semblent parfois ignorer les précédents, faute d'évaluation suffisante.

C'est pourquoi, créées en 2010 dans la logique d'une approche transversale des différentes dimensions de la santé, les nouvelles agences régionales de santé qui ont pour mission de définir, financer et évaluer les actions visant à promouvoir la santé et à prévenir les maladies, les handicaps et la perte d'autonomie, nous semblent être les structures à mettre en avant aujourd'hui. Elles doivent désormais jouer le rôle moteur de pilote régional en coordonnant les interventions et en mutualisant certaines des actions.

Mme Weber. Je vais aborder l'habitat et le cadre de vie et ensuite l'hébergement. J'évoquais précédemment l'importance que revêt l'état de l'habitat pour permettre à une personne âgée de demeurer chez elle. Il faut accompagner les personnes âgées dans la réalisation de travaux facilitant le maintien à domicile. Par exemple, il faut informer les publics concernés des initiatives de la Caisse nationale vieillesse et de la MSA réalisées en partenariat avec l'Agence nationale de l'habitat, qui propose une aide à l'amélioration de cet habitat versée par la caisse de retraite. Il convient d'encourager et de soutenir ce type d'initiatives. Il faut étudier également l'opportunité de relever les plafonds d'aides en fonction des revenus. Il faut par ailleurs développer une offre de travaux labellisés permettant aux personnes âgées d'identifier les professionnels disposant des compétences techniques spécifiques permettant de rendre le logement adapté et accessible. Si la personne âgée ne peut vraiment pas rester à son domicile, il faut l'aider et l'accompagner, si elle est isolée, dans son déménagement.

Par ailleurs, il faut analyser le bilan de la loi du 11 février 2005 qui dispose que tous les logements neufs doivent être accessibles aux personnes en situation de handicap et créer les conditions d'une mise en œuvre réelle de son application, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Il faudrait également favoriser les résidences intergénérationnelles en mobilisant des partenariats entre communes, offices publics de l'habitat et services d'aide et de soins à domicile. Il faut de toute façon intégrer l'adaptabilité du logement dans la réforme, mais également celle de l'aménagement de l'environnement par des infrastructures adaptées.

En ce qui concerne l'hébergement, aujourd'hui, les personnes âgées qui ne peuvent plus rester chez elles se retrouvent souvent directement en EHPAD. Il est nécessaire de rediversifier les offres et d'encourager les initiatives. Il existe actuellement des structures comme les familles d'accueil, les petites unités de vie qui comportent moins de 25 personnes, les maisons d'accueil rurales pour personnes âgées, les MARPA, mais il faut que l'offre soit d'ampleur suffisante

pour répondre aux besoins, et également pour permettre une régulation des prix. Vous connaissez tous la formule : « Ce qui est rare est cher », et c'est actuellement le cas pour les établissements accueillant les personnes âgées dépendantes.

A cet égard, la Caisse des dépôts et consignations devrait avoir un rôle moteur avec tous les autres opérateurs de l'économie sociale et tous ceux qui veulent s'engager dans cette démarche.

En outre, il serait souhaitable, dans ce cadre, de mettre en place des référentiels opposables de coûts d'hébergement et de revoir, sans altérer la qualité d'hébergement, certaines normes, notamment les superficies des chambres et des annexes, les coûts étant très souvent liés au foncier ; de réfléchir également à la mise en place de prêts locatifs aidés d'autonomie, à l'image des plans locatifs aidés d'insertion.

Il faudrait également réserver un pourcentage de lits à l'aide sociale lors de la création de tout nouvel établissement, qu'il soit privé à but lucratif ou non lucratif. Bien évidemment, il faut veiller à ce que le ratio personnel/résidents soit conservé ou amélioré ainsi que la qualification des personnels.

M. Vérollet. Les gérontechnologies regroupent des outils technologiques qui peuvent jouer un rôle dans les soins, le soutien à l'autonomie ou le développement du lien social des personnes âgées à domicile ou en établissement. Pour peu qu'elles en aient les moyens, ces technologies liées à la perte d'autonomie peuvent prendre un élan très important. Cela peut être un secteur créateur d'emplois pour des métiers très différents de ceux que l'on rencontre habituellement dans le secteur médicosocial.

Le Centre d'analyse stratégique estimait récemment que la France, qui a de sérieux atouts en raison de son dispositif national de recherche, accuse un certain retard dans le développement de ces technologies, principalement en raison du manque de visibilité de sa recherche, de son manque de multidisciplinarité débouchant sur des produits parfois mal adaptés pour les usagers et les professionnels, et de la faiblesse de son tissu industriel.

Au-delà de l'encouragement, donc, à l'investissement massif dans ce domaine, nous pouvons pointer trois autres réflexions.

En premier lieu, les questions d'évaluation et de labellisation. De nombreux équipements existent, d'autres innovations doivent être encouragées, mais il est temps de passer aussi au stade de l'évaluation et de la labellisation, de réfléchir notamment avec des neuropsychologues, des psychomotriciens, des orthophonistes, des gériatres, à l'ergonomie des outils numériques afin de pallier les difficultés des personnes âgées, non pour se substituer à la présence humaine mais pour compléter et faciliter l'action des intervenants.

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie soutient dans ce registre la création de centres d'expertise nationaux associant dans un même projet chercheurs, entreprises et professionnels de la compensation de la dépendance.

Deuxième réflexion : le financement. Il faut que, dans le cadre de la réforme, la prise en charge des technologies pour l'autonomie soit mieux prise en compte au sein de l'APA en simplifiant aussi le système de prise en charge. C'est toute la question des aides techniques au sein de la prestation APA, peu utilisée car l'essentiel des plans d'aide passe, faute de financements suffisants, dans l'aide humaine.

Troisième réflexion, philosophique : le respect de la vie privée. Autant la commission estime qu'il faut développer ces technologies, investir dans la domotique pour faciliter les gestes de la vie quotidienne et la sécurisation du domicile, autant tout doit être organisé pour garantir le respect de la vie privée des personnes, et la CNIL suit, au demeurant, de près ces questions.

Mme Weber. Pour le parcours de soins coordonné, aujourd'hui, différents acteurs interviennent auprès de la personne dépendante sans qu'il y ait, sauf initiative locale, de réelle coordination, cela a été dit en préambule dans les enjeux.

En premier lieu, il faut revoir l'évaluation de la perte d'autonomie. Aujourd'hui, la grille AGGIR dont vous a parlé M. Vérollet permet une classification de 1 à 6, du plus dépendant au moins dépendant, mais cette grille n'est absolument pas satisfaisante car elle ne prend pas en compte l'ensemble des facteurs de la dépendance. Tous les acteurs le diront, cette grille AGGIR, qui a le mérite d'exister, doit être revue.

Cette évaluation des besoins de la personne doit être pluridisciplinaire, commune à tous et évolutive en fonction de la situation des patients. Il n'est pas question que chaque professionnel ait sa propre évaluation de la dépendance comme cela peut arriver quelquefois puisque la grille AGGIR n'est pas réellement adaptée aux besoins de la personne.

Il est nécessaire que la personne âgée ou sa famille puisse avoir des conseils ou des réponses aux questions qu'elle se pose sans s'adresser à différents services ou professionnels ; cela ne doit pas être le parcours du combattant actuel. L'accès à l'information, voire au conseil, doit être aisé, d'où l'idée de la commission de proposer un guichet unique qui doit être facilement identifié. La commission a évoqué le site AMELI de l'assurance maladie à titre d'exemple.

Enfin, il faut une coordination qui réponde aux besoins. Fédérer dans les maisons locales de l'autonomie l'action de tous les intervenants, à savoir les collectivités locales, les services sanitaires, sociaux ou médicosociaux, est une excellente initiative, de même que le développement des centres locaux d'information et de coordination, les CLIC, et/ou le système MAIA pour les maladies d'Alzheimer, que la loi vient d'élargir tout à fait récemment à l'ensemble des personnes âgées dépendantes.

A domicile, il faut une organisation également coordonnée autour du patient en perte d'autonomie. Cette coordination peut être assurée par un

professionnel du secteur social ou par un professionnel de santé. Si la personne nécessite des soins réguliers, priorité doit être donnée à la santé.

Nous avons proposé, dans notre commission, la création d'une nouvelle fonction : un « gestionnaire de cas », même si la formule n'est pas heureuse, professionnel de santé ou intervenant du secteur social, pour prendre en charge les cas difficiles et complexes.

Il a également été préconisé l'organisation et le développement d'une filière gériatrique. Notre commission souhaite soutenir toutes les initiatives permettant l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées. Toutefois, il faut qu'à un moment donné, on fasse un bilan de toutes ces expérimentations, et si un tel bilan pouvait être fait aux alentours de 2014, cela permettrait ensuite d'harmoniser les dispositifs sur le territoire.

M. Vérollet. Sur l'aide à domicile, le projet d'avis ne porte pas sur une observation détaillée de l'ensemble des secteurs professionnels qui interviennent dans le domaine de la perte d'autonomie, mais il nous a semblé néanmoins indispensable de consacrer un chapitre à l'aide à domicile. Ce secteur est en effet au cœur de notre sujet puisque l'essentiel de l'APA sert à rémunérer ces professionnels.

Et derrière les mots de « plan d'aide » de l'APA, il y a 515 000 femmes. Je devrais dire 505 000 ou 510 000 car on réussira bien à trouver 1 à 2 % d'hommes ! Les deux tiers sont employés à temps partiel, l'âge moyen est de 45 ans. Sans entrer dans les détails : 37 % travaillent pour des services prestataires, 24 % en emploi direct, 39 % en mode mandataire ou mixte, c'est-à-dire selon plusieurs modes.

Parmi les salariés d'organismes prestataires, la grande majorité travaille pour des associations, dans une moindre mesure pour les centres communaux d'action sociale ; 4 % sont salariés d'entreprises privées classiques.

Le secteur de l'aide à domicile vit une crise qui ne se réduit pas aux questions de financement, mais elles en font partie. Les difficultés financières de nombreux départements ont deux débouchés concrets : une diminution des plans d'aide pour les personnes et un financement plus difficile des organismes.

Mais il existe aussi d'autres raisons aux difficultés du secteur : une structuration insuffisante, une professionnalisation inégale, un système d'information très faible, interdisant les comparaisons de coûts et de formes d'organisation.

Nous avons donc établi les préconisations dans deux directions, avec l'objectif de renforcer la qualité des services à domicile pour une meilleure organisation du secteur et renforcer l'attractivité des métiers d'aide à domicile.

S'agissant de la meilleure organisation du secteur, nous pointons deux préconisations principales : l'harmonisation des systèmes d'agrément/autorisation et la réforme de la tarification.

En effet, un débat oppose les intervenants du secteur sur le système d'autorisation ou d'agrément qualité. Au CESE, cela nous a valu aussi de beaux débats dans les différents rapports que nous avons pu faire au fil des années.

Une partie du secteur associatif est très attachée au système d'autorisation qui, dans le cadre d'une loi de 2002, a consacré l'entrée de ces services dans le secteur médicosocial, mettant fin au manque de reconnaissance dont il souffrait. Rappelez-vous les termes de « petit boulot » qui fleurissent toujours ici ou là.

Parallèlement, le système d'agrément qualité antérieur demeure, dans lequel se situent d'autres associations, les organismes mandataires et les entreprises.

Nous proposons que les pouvoirs publics, en concertation avec les organisations professionnelles, parviennent à mettre en place une procédure unique pour les services intervenant en direction des publics vulnérables. Bien évidemment, cette harmonisation doit être effectuée en ayant le souci de préserver les exigences importantes en matière de contrôle et d'évaluation - ce n'est pas toujours très suivi - de la qualité des services.

Quelles que soient les évolutions d'enveloppes et compte tenu de la fragilité financière d'un certain nombre d'associations, qu'il faut régler le plus rapidement possible, le CESE recommande d'étudier et de mettre en œuvre, dans des délais rapides, une réforme de la tarification.

L'harmonisation des procédures d'agrément/autorisation placera tous les organismes sur un pied d'égalité. Notre assemblée soutient la proposition de l'IGAS, faite récemment, d'élaborer, sous l'égide de la CNSA, un référentiel commun d'analyse de l'activité et des coûts sur la base des données des conseils généraux et des opérateurs, pour parvenir ensuite à une régulation tarifaire fondée sur un cahier des charges, lui aussi élaboré en concertation entre les différentes parties prenantes.

Renforcer l'attractivité des métiers d'aide à domicile : nous avons eu sur ce thème des débats importants, parfois même passionnés, dans la commission temporaire. Il s'agit d'un secteur qui recrute, qui va encore beaucoup recruter. L'âge moyen est élevé, comme Monique Weber l'expliquait, aussi faut-il remplacer de nombreux départs.

Même si les salariés de ce secteur sont en général fiers d'exercer ce métier, les conditions d'emploi le rendent peu attractif ; certains organismes rencontrent des problèmes de recrutement. Ce n'est pas la première fois que le CESE se penche sur cette question ; durant une décennie, de nombreux avis l'ont abordée, parfois de manière approfondie.

Si nous avons considéré que l'emploi prestataire constitue pour les personnes relevant de l'APA une réponse adaptée, à condition de répondre aux exigences de qualité et de sécurité, cette offre est loin de couvrir aujourd'hui l'ensemble des besoins.

Je ne vais pas établir la liste des préconisations en termes de formation, qualification, encadrement, harmonisation progressive des garanties collectives, contenues dans notre projet d'avis, mais plutôt pointer un aspect sur lequel le débat a été long : l'emploi direct.

Sur ce point, nous proposons d'accompagner les efforts de la profession en soutenant, comme elle le réclame, la mise en place de centres de ressources des particuliers employeurs, des emplois de la famille, au sein desquels les salariés devront trouver aide et conseil, accomplir des formalités, mutualiser des expériences, accéder aux informations professionnelles, aux formations et à la médecine du travail. Le CESE s'est déjà prononcé sur cette préconisation en 2008.

C'est aussi l'idée d'un passeport professionnel du secteur, avec inscription des compétences acquises nécessaires pour exercer une activité auprès de personnes en perte d'autonomie. Le CESE recommande d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour que les salariés en emploi direct puissent accéder à une formation obligatoire leur permettant d'intervenir auprès des publics vulnérables, GIR 1, 2, 3.

Je devance les polémiques qui pourraient surgir : il ne s'agit pas d'interdire aux salariés concernés d'exercer leur métier, comme je l'ai entendu, mais de prendre acte de l'étude de la DREES qui montre que les salariés en emploi direct ont moins accès que les autres à la formation professionnelle ; cela s'explique assez facilement.

A cet égard, nous proposons de mettre en place une formation qui deviendrait obligatoire et mettrait ainsi à niveau comparable les salariés exerçant la même activité, quel que soit leur statut.

Mme Weber. Bien sûr, s'agissant de l'aide à domicile, il y a les aidants. Heureusement qu'ils sont là ! Comme je vous l'ai dit tout à l'heure, ils représentent le pivot qui est au centre du dispositif du maintien à domicile.

Dans les trois quarts des cas, l'aidant est une aidante ; cela ne vous étonne peut-être pas, mais c'est le cas. Il ou elle doit être accompagné.

Il importe de préserver la relation aidant/aidé, notamment la dignité de cette relation, car c'est souvent le conjoint, la conjointe, la fille, le fils (plus rarement), qui s'occupe de la personne âgée en perte d'autonomie. C'est pourquoi un professionnel extérieur doit intervenir pour réaliser au quotidien un certain nombre de tâches, notamment les soins d'hygiène ; cette proposition est inscrite dans le projet d'avis.

A cette fin, il est nécessaire de mettre en place des campagnes d'information pour lutter contre le sentiment de culpabilité que peut développer l'aidant s'il se décharge sur l'extérieur de ce type de tâches.

La tâche de l'aidant est très lourde : dans 75 % des cas, cette tâche a un retentissement sur la santé physique, psychique et morale de l'aidant, qui se traduit par diverses pathologies qui peuvent être la dépression, des maladies

cardiovasculaires, voire des cancers. Il faut donc anticiper cet épuisement en développant une palette diversifiée des structures de répit : garde de jour, garde de nuit, hébergement temporaire. Mais celles-ci doivent être accessibles à la fois géographiquement et financièrement.

En outre, les entreprises, car beaucoup d'aidants travaillent, doivent intégrer la question de la dépendance dans leur réflexion sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, comme on le fait pour les maternités et les personnes qui élèvent leurs enfants.

Des chèques emploi-service peuvent être négociés pour financer l'aide à domicile des proches dépendants. Par ailleurs, il y a la possibilité d'aménager le temps de travail, soit par la négociation, soit par l'adaptation de la législation sur le congé de soutien familial, aujourd'hui très bref et réservé aux cas en fin de vie.

Il y a également la possibilité de créer des plateformes d'écoute et l'accès à des groupes de parole, afin de permettre à l'aidant d'échanger avec d'autres sur les problèmes qu'il rencontre au quotidien face à la personne aidée.

Il faut que l'aidant bénéficie d'un suivi personnalisé de la part de son médecin traitant. En effet, sa situation est excessivement difficile et peut masquer des pathologies. Les systèmes d'alerte et de surveillance peuvent également aider l'aidant dans le suivi de la personne dépendante et dans le respect des libertés individuelles. Bien évidemment, l'accès à une information personnalisée et une aide dans l'accomplissement de certaines démarches doivent leur être proposés, notamment au travers des CLIC et des MAIA, que nous avons évoqués précédemment.

M. Verollet. S'agissant du financement, il est tout à l'honneur du CESE de mener des débats difficiles dans un climat d'écoute et de respect mutuel, et de parvenir à proposer des pistes de réformes. C'est ce que montre le chapitre consacré à cette question.

Nous ne partons pas d'une feuille blanche. Ce risque bénéficie, comme nous l'avons vu en introduction, d'une intervention publique conséquente, tant sur la perte d'autonomie proprement dite, avec l'APA, que sur la prise en charge des dépenses de santé.

Pour ne pas se tromper de débat et le relativiser quelque peu, il convient de rappeler que cette part d'intervention publique, qui pèse 24 milliards d'euros, est comparable au déficit annuel de la Sécurité sociale. L'urgence financière concerne la dépendance stricte (APA) et la question de l'hébergement. C'est pourquoi, même si nos préconisations en matière de prévention prennent une grande ampleur, des besoins financiers supplémentaires paraissent nécessaires à la commission, en intégrant les évolutions démographiques, même s'il n'y a pas déferlement, comme nous l'avons vu en introduction.

La commission temporaire rappelle par ailleurs que la perte d'autonomie constitue un risque encouru par chacun. Elle propose donc que le financement continue de reposer sur un socle essentiellement public. La majorité des

membres de la commission préconisent de ne pas solliciter un nouveau prélèvement issu du travail. Ils n'ont donc pas retenu les préconisations visant à augmenter les cotisations des salariés, sous une forme ou sous une autre, jour de solidarité compris. En effet, nous savons qu'à court, moyen et long termes, nous aurons à faire face à un financement difficile de l'assurance maladie et des régimes de retraite. Les propositions de ce projet d'avis ne peuvent pas l'ignorer.

De même, nous n'avons pas retenu la proposition d'introduction de la TVA sociale, qui relève d'un débat plus large concernant l'ensemble du financement de la protection sociale et non pas de ce seul risque. Une majorité tout aussi large, quasi unanime, de membres de la commission temporaire, n'ont pas souhaité non plus retenir l'option du recours sur succession des seules personnes dépendantes. Par ailleurs, nous ne proposons pas de nouvelles niches fiscales ou sociales à un moment où le débat dans notre pays vise à en réexaminer la pertinence. Enfin, la commission n'a pas retenu l'option d'un transfert de la participation publique de l'APA en direction du monde assurantiel.

Sur la base de cette analyse, la majorité des membres de la commission ont émis des préconisations sur l'instauration d'une taxe sur les mutations à titre gratuit et sur l'alignement de la CSG des retraités soumis au taux de 6,6 %, cette solution pouvant être envisagée au-dessus d'un certain seuil.

Si nous voulons améliorer les prestations autour de la perte d'autonomie, nous devons donner un signe de solidarité intergénérationnelle aux jeunes, car beaucoup doutent de la pérennité de notre système de protection sociale. Notre commission a constaté que l'intervention d'organismes complémentaires, en complément du socle de solidarité nationale, est une réalité depuis un certain nombre d'années : près de cinq millions cinq cent mille personnes possèdent aujourd'hui un contrat de ce type, sous des formes très diverses. Toutefois, ce niveau d'intervention est modeste : le montant des primes issues des contrats complémentaires avoisine les cinq cents millions d'euros et le montant des prestations une centaine de millions d'euros, la majorité des contrats étant récents. Le projet d'avis formule plusieurs propositions pour définir quelques règles dans ce secteur très concurrentiel et pour éviter que ne s'installent des inégalités qui obligeront, dans quinze ans, à créer une CMU de la dépendance sur le même modèle que la CMU de l'assurance maladie. Il propose, en particulier, de créer un label public accordé aux contrats qui respectent un cahier des charges, définir, grâce à une autorité publique indépendante, un référentiel commun opposable à la partie publique et privée, organiser une continuité de sécurisation des droits et rendre cette couverture accessible *via* une aide publique à la souscription pour les revenus modestes.

En conclusion, il faut ajouter quatre propositions applicables dès 2011 : la modification des clés de répartition des dépenses dans les établissements pour commencer à réduire les restes à charge des personnes ; le rapprochement des taux d'effort en fonction des niveaux de dépendance ; la modification du code d'action sociale et des familles, en faisant porter l'obligation alimentaire sur les

dépenses strictement limitées aux moyens de subsistance et en excluant les petits-enfants ; enfin, la création d'un référentiel national pour éviter les disparités territoriales.

Dans la lignée de plusieurs rapports (Cour des comptes, rapport Gisserot et rapport du CESE sur les services à la personne), notre projet d'avis insiste sur l'utilité de dresser un bilan exhaustif de l'ensemble des dispositifs fiscaux et sociaux, afin d'éclairer très précisément le législateur sur les éventuels effets antiredistributifs et les niveaux inégaux de restes à charge, pointés par plusieurs rapports depuis quelques années.

Mme Weber. Nous arrivons à présent au dernier chapitre du projet d'avis, qui concerne les préconisations relatives à la gouvernance. Dans la continuité de la loi de 2001, qui a créé l'APA, et de celle de 2005 relative à la citoyenneté et à la participation sociale de la personne handicapée, il faut achever la création d'un nouveau droit universel de compensation de la perte d'autonomie, qui bénéficierait à toute personne assurée sociale quels que soient son âge et l'origine de son besoin d'aide. Il faut donc un pilotage national. La CNSA demeure l'opérateur des politiques d'accompagnement de la perte d'autonomie en assurant la répartition des dotations nationales aux départements et aux établissements médico-sociaux. L'assurance maladie doit définir les actions de prévention, d'éducation thérapeutique, d'accompagnement, de gestion du risque et la politique conventionnelle avec les professionnels de santé. Elle doit bien sûr assurer la mise en œuvre de ces actions.

À côté du pilotage national, il faut également une gestion de proximité. Si cette gestion est du ressort des conseils généraux, elle doit associer tous ceux qui comptent dans ce domaine : les usagers, les professionnels et les partenaires sociaux. Enfin, il faut une égalité d'information et de traitement sur l'ensemble du territoire. Pour cela, des méthodes de mesure de la dépendance homogènes et des indicateurs pertinents doivent être mis en place.

La commission temporaire est opposée à la construction d'une branche spécifique de sécurité sociale en direction des personnes âgées - cette position a emporté l'adhésion de l'ensemble des participants de la commission temporaire. Par ailleurs, il faut clarifier la place et le rôle de chacun des opérateurs nationaux et locaux, d'une part en revoyant la gouvernance interne de la CNSA - l'État y occupe une place prépondérante, sans doute faudrait-il rééquilibrer la représentation de son Conseil -, d'autre part, en conférant aux ARS le rôle de coordonnateurs entre les acteurs de soins et les acteurs du secteur médico-social et en leur confiant la mise en cohérence des différents dispositifs de proximité.

En conclusion, nous souhaitons vous remercier pour votre écoute attentive, qui ne dément pas la sérénité des débats que nous avons eus au sein de la commission temporaire. Ce sujet est si passionnant qu'il a eu l'honneur de la presse avant même que l'ensemble des conseillers n'en aient pris connaissance, ce que nous déplorons fortement. Comme nous avons essayé de vous le démontrer, la dépendance est, au-delà d'une question financière, un problème de

société. Nous estimons que les personnes âgées sont une richesse pour notre société et qu'il est de notre devoir de les maintenir le plus longtemps possible en bonne santé. Lorsque, malheureusement, elles perdent leur autonomie, il est également de notre devoir de les accompagner.

Enfin, nous souhaitons remercier vivement l'équipe, aujourd'hui présente au premier rang, qui nous a aidés à rédiger ce projet d'avis et sans laquelle nous n'y serions jamais arrivé, compte tenu des délais impartis.

La place est maintenant au débat.

(Applaudissements)

M. le Président. Je vous remercie pour la qualité de votre présentation. Je tiens à remercier les rapporteurs et la commission temporaire d'avoir très clairement indiqué ce qu'ils récuse et d'avoir hiérarchisé les problèmes en fonction de leur importance, ce qui s'est révélé parfois inversement propositionnel à l'émotion médiatique, notamment le problème de société plus que le problème de financement. Je les remercie, enfin, d'avoir posé un certain nombre de principes auxquels, les uns et les autres, nous sommes attachés et qui éclaireront le décideur.

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le Président. La discussion générale est ouverte. La parole est à Mme Monique Bernard, au nom du groupe de l'agriculture.

Agriculture - Mme Bernard

Mme Bernard. Le Conseil économique, social et environnemental a su se saisir en un temps record d'un véritable sujet de société. Le groupe de l'agriculture a été particulièrement satisfait de participer aux travaux de la commission temporaire, car c'est un domaine qui concerne désormais de plus en plus les agriculteurs en particulier, et le monde rural de façon générale. Au cours de nos échanges, nous avons pu exprimer la position des agriculteurs sur la prise en charge de la dépendance. Ainsi, nous considérons que le risque dépendance requiert un haut niveau de couverture reposant sur un socle fort de solidarité.

Par ailleurs, vous avez très justement relevé le nouveau rôle que peuvent jouer désormais les organismes complémentaires dans la prise en charge de la perte d'autonomie. Ce sont des acteurs aujourd'hui essentiels dans ce domaine. Certains possèdent une expertise déjà ancienne de la couverture de ce risque, notamment dans le milieu agricole. Nous insistons tout particulièrement sur la construction d'une importante politique de prévention et de préservation de l'autonomie. Nous soutenons vos propositions visant à agir sur les facteurs de risque permettant l'accompagnement des personnes âgées, ou encore consolidant

le rôle des aidants. Nous vous soutenons également lorsque vous affirmez qu'il faut maintenir la prise en charge dans le cadre de l'APA des personnes en GIR 4. Je voudrais ici insister sur l'importance de garantir une continuité entre une politique de prévention et une politique de prise en charge de la dépendance.

Pour le court terme, nous aurions souhaité que vous insistiez de façon plus nette sur l'amélioration de la prise en charge de situations et de publics prioritaires, notamment les retraités agricoles, dont la pension moyenne s'élève à 680 euros par mois. Je pense ici aussi, en particulier, aux malades d'Alzheimer et à la nécessaire réduction du reste à charge en EHPAD.

Sur la question du financement, enfin, nous vous rejoignons sur la proposition d'aligner le taux plein de la CSG sur les pensions de retraite (6,6 %) sur celui des actifs (7,5 %). Toutefois, nous voulons attirer votre attention, dans ce contexte de concurrence européenne, sur la nécessité de ne pas alourdir le coût du travail. Le groupe de l'agriculture est favorable dans sa grande majorité à votre projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Pénélope Vincent-Sweet, au nom du groupe environnement et nature.

Environnement et nature - Mme Vincent-Sweet

Mme Vincent-Sweet. « *Peu de gens savent être vieux* », disait La Rochefoucauld. Effectivement, il est difficile d'être vieux quand on perd son autonomie et c'est à ce défi sociétal que le projet d'avis tente d'apporter des réponses. Le groupe environnement et nature remercie les rapporteurs pour leur travail et leur écoute. Nous approuvons la place donnée par le projet d'avis à la prévention de la perte d'autonomie, encore largement insuffisante.

Dans la prise en charge à proprement parler, deux points nous paraissent primordiaux. Premièrement, l'accompagnement de l'aidant familial, qui assure souvent, et ce dans une relative solitude, l'accompagnement d'un proche en perte d'autonomie. Il s'agit de prévenir l'épuisement physique et psychique de l'aidant. Notre groupe soutient les dispositions proposées par le projet d'avis, comme la mise en place de structures de répit ou encore, dans un autre registre, la mise en place de structures de dialogue et d'échange.

Deuxièmement, l'importance de l'aménagement du cadre de vie. Ce projet d'avis fait largement état de mesures prises en faveur de l'adaptation de l'habitat, mais nous aurions souhaité la définition d'actions concrètes en matière d'environnement de la personne et d'infrastructures. Nous considérons que la dimension « cadre de vie » devrait être inscrite dans ce projet d'avis comme partie intégrante de la prévention et comme enjeu contribuant à rompre l'isolement de la personne âgée et à maintenir son autonomie.

Concernant le financement, il y a consensus sur le fait que le financement de la perte d'autonomie doit continuer à s'appuyer sur un socle de solidarité nationale, mais il faut chercher d'autres financements. Le groupe environnement et nature soutient les deux préconisations du Conseil économique, social et environnemental : l'instauration d'une taxe sur l'ensemble des mutations à titre gratuit et l'alignement du régime de la CSG des pensions de retraite sur celui des actifs. Cependant, nous souhaitons que cette question soit intégrée à une refonte profonde de la fiscalité.

Nous souhaitons insister sur la place de la personne âgée dans la société, qu'elle soit en perte d'autonomie ou non, et nous regrettons que celle-ci ne soit formalisée que dans un paragraphe en annexe, alors qu'elle aurait dû sous-tendre le projet d'avis. Il conviendrait par ailleurs de soulever d'autres interrogations : comment permettre aux personnes âgées en perte d'autonomie ou non de continuer à s'impliquer dans leur environnement ? Comment maintenir autour d'elles les liens sociaux ? Au-delà de la stricte prise en charge médicale des personnes âgées, c'est plus largement leur statut dans la société et leur reconnaissance sociale que nous voulons discuter. Un renforcement du tissu associatif peut largement contribuer à cet objectif.

Par ailleurs, comment faire évoluer le regard porté sur les personnes âgées et dépendantes ? Quelques pistes : la sensibilisation et la solidarité entre les générations, notamment par une meilleure connaissance réciproque. Celle-ci s'acquiert par le dialogue et le contact, que ce soit dans un contexte scolaire, périscolaire, par une démarche de bénévolat ou de volontariat à tous âges. À cet égard, nous trouvons judicieuse la contribution de la délégation des femmes qui souligne l'intérêt d'une mixité intergénérationnelle dans les lieux de vie, mais aussi dans les quartiers, en mettant en avant des expériences de terrain concluantes.

Le groupe environnement et nature soutient dans sa majorité le projet d'avis. Toutefois, en raison de certaines réserves, aucune consigne de vote n'est donnée aux membres du groupe.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Basset, au nom du groupe de l'UNAF.

UNAF - Mme Basset

Mme Basset. Monsieur le Président, Madame et Monsieur les rapporteurs, chers collègues, Mesdames et Messieurs, Raymond Radiguet aimait à dire que « *tout âge porte ses fruits, il faut savoir les cueillir* ». Par le présent projet d'avis vous semez, Madame et Monsieur les rapporteurs, pour une meilleure récolte au bénéfice des personnes âgées en perte d'autonomie.

Les préconisations explorent toutes les pistes : la prévention en amont, l'aménagement du logement et de la cité, les potentialités des technologies, le respect du libre choix entre le soutien à domicile de qualité ou l'accueil en établissement accessible. Après avoir tracé les voies d'une amélioration de la prise en charge, vous introduisez les questions des moyens et de la gouvernance. Notre groupe se retrouve pleinement dans cette approche de la réforme axée en priorité sur l'évaluation des besoins des personnes âgées dépendantes et de leurs familles.

Le groupe de l'UNAF approuve les propositions du projet d'avis dans son ensemble. Il a retenu plus particulièrement les points suivants. L'aide à domicile est centrale, d'autant plus que nombre d'enquêtes montrent un attachement des personnes âgées à rester à leur domicile le plus longtemps possible. Pour cela, nous soulignons l'importance d'une revalorisation des forfaits pour les degrés élevés de dépendance. Les deux préconisations « *relever le plafond des plans d'aide de ces personnes* » et « *étudier le rapprochement des taux d'effort en fonction des niveaux de dépendance* » vont dans ce sens. Dans ce cadre, nous sommes convaincus que l'emploi prestataire constitue pour les personnes relevant de l'APA en GIR 1 et 2 la réponse la plus adaptée. Dès lors, l'enjeu est de mieux prendre en compte, dans les financements publics, les actions de qualifications engagées pour leurs intervenants par les organismes gestionnaires d'aide à domicile.

S'agissant de l'accueil en établissement, la question du reste à charge est première et en lien direct avec le niveau des retraites. Le groupe de l'UNAF remercie les rapporteurs des deux options prises dans le projet d'avis : la nécessaire modification des clefs de répartition des dépenses entre les trois sections tarifaires de l'hébergement, des soins et de la dépendance, en excluant certaines dépenses du prix d'hébergement ; la limitation du jeu de l'obligation alimentaire réduite aux seuls moyens de subsistance, et, afin d'éviter les disparités territoriales, en excluant les petits-enfants et en s'appuyant sur un référentiel national.

L'accompagnement et le soutien des aidants familiaux sont enfin bien pris en compte dans le présent projet d'avis, qui précise que « *l'aidant familial est l'élément capital pour rendre réalisable le principe du libre choix* ». Il n'y a pas de substitution de l'aide collective à l'aide familiale, le soutien professionnel apparaissant dès lors comme une condition pour consolider l'aide informelle et situer l'aide globale à un niveau qui permet d'éviter des situations critiques pour les personnes âgées ou leurs aidants. Il s'agit, on le voit, d'empêcher les solutions peu efficaces, comme un placement en établissement par défaut ou une hospitalisation prolongée faute de solutions à l'extérieur. Le groupe de l'UNAF soutient donc pleinement les propositions concrètes et opérationnelles de soutien et d'accompagnement des aidants. La dimension familiale de la prise en charge de la dépendance n'est plus à démontrer. C'est pourquoi la représentation familiale ne doit pas être écartée des instances de pilotage national et local et intégrer la CNSA.

Le groupe de l'UNAF votera le projet d'avis et remercie les rapporteurs et le Président de la commission pour le travail réalisé dans un temps très contraint.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Beaudet, au nom du groupe de la mutualité.

Mutualité - M. Beaudet

M. Beaudet. Monsieur le Président, Madame et Monsieur les rapporteurs, chers collègues, Mesdames, Messieurs, la commission préconise d'inscrire un nouveau droit universel de compensation de la perte d'autonomie. La mutualité française s'en félicite, elle qui a pris très tôt position pour un tel droit intégrant les dimensions de prévention et d'accompagnement, et dont le financement serait fondé sur une large solidarité nationale. Au sein de la commission, ce grand débat de société n'a pas été confiné à des avis d'experts ou d'actuaire. Les acteurs de terrain ont été entendus, et il faut s'en féliciter. Il faut poursuivre dans cette voie, étant entendu qu'il s'agit d'un large défi sociétal.

Cela dit, la perte d'autonomie ne se réduit pas aux enjeux financiers. Elle nécessite l'organisation d'une réponse coordonnée fondée sur une approche globale des besoins et des situations des personnes. Aussi insisterai-je sur trois points essentiels du point de vue de la mutualité.

Il s'agit premièrement d'une politique déterminée en matière de prévention. Pour la mutualité française, une politique de prévention doit non seulement contribuer à l'amélioration de la qualité de vie des personnes, mais aussi à une réduction des inégalités de santé, inégalités qui se construisent à tous les moments de la vie. Sur ce point, le projet d'avis met en évidence l'importance des politiques publiques qui interviennent en amont de la dépendance et celles du soutien aux innovations appropriées. Il s'agit deuxièmement d'articuler au mieux les soins et l'accompagnement. La mutualité défend un schéma de prise en charge de la perte d'autonomie qui apporte une réponse d'ensemble selon un modèle neuf d'ingénierie sociale visant à mieux coordonner l'ensemble des interventions. La mutualité, qui regroupe de l'ordre de 400 établissements et services pour personnes âgées, s'associe pleinement à la commission lorsqu'elle évoque le fait que les ratios personnels/résidents dans les EPHAD n'atteignent pas les engagements du plan solidarité Grand Âge. Renforcer l'attractivité des métiers d'aide à domicile et de soins en établissement s'impose. Le choix du maintien à domicile implique de rompre l'isolement des aidants et donc de les accompagner.

S'agissant, troisièmement, de la nécessité d'une consolidation du socle public, la mutualité s'associe pleinement à ce choix fondamental : socle essentiellement public, solidarité nationale. La mutualité soutient la commission lorsqu'elle préconise l'instauration d'une taxe sur l'ensemble des mutations à

titre gratuit, dont le taux pourrait être supérieur à 1 %, et l'alignement du taux plein de la CSG sur les pensions de retraite (6,6 %), sur celui des actifs : 7,5 %. L'intervention d'organismes complémentaires doit être soumise à des conditions : label, référentiel, aides publiques. Si le terme de partenariat a un sens pour la mutualité, ce ne doit être ni celui d'un cofinancement qui évolue vers un recul du financement public, ni celui d'une gouvernance déséquilibrée qui conduirait à des logiques de gestion du risque amenant à un délitement progressif des principes de solidarité.

Sur ces bases, l'intervention d'organismes complémentaires nécessaires ne peut être confinée à la seule dimension financière. Elle peut aussi porter sur l'organisation même des dispositifs de prise en charge de la dépendance et des services qu'il est nécessaire d'offrir.

Le projet d'avis rejoint les préoccupations et proposition de notre groupe qui, vous l'aurez compris, le votera.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Foucher, au nom du groupe de l'artisanat.

Artisanat - Mme Foucher

Mme Foucher. Mesdames, Messieurs, la dépendance des personnes âgées est un sujet de préoccupation pour toute la population. Assurer sa prise en charge pour ceux qui sont concernés aujourd'hui et le seront demain requiert des réponses à la fois variées et coordonnées.

Tout d'abord, il faut utiliser pleinement le levier de la prévention. Il importe en effet de mobiliser tous les moyens permettant de vieillir en bonne santé et de rester autonome le plus longtemps possible. Le projet d'avis le souligne à juste titre. Il invite ainsi les caisses de retraite des salariés et des travailleurs indépendants à accroître leur dispositif en faveur des personnes âgées afin de limiter l'évolution de leur perte d'autonomie.

S'agissant de l'accompagnement de la dépendance, il est essentiel comme le précise le projet d'avis, que les personnes âgées et leur famille obtiennent des réponses à toutes leurs interrogations lorsque survient une perte d'autonomie. L'accès à ces informations suppose de pouvoir identifier facilement le point de contact où s'adresser. Or des progrès restent à faire pour que toutes les personnes âgées et leur famille disposent d'un lieu d'accueil proche de leur domicile pour les informer sur les structures, les dispositifs d'accompagnement et sur toutes les aides auxquelles elles peuvent prétendre.

Concernant le maintien à domicile, c'est là le souhait de la grande majorité des personnes âgées et de leurs familles. L'artisanat approuve les propositions du projet d'avis de mieux intégrer la question du logement dans la prise en charge de la perte d'autonomie. Les aides à la réalisation des travaux d'adaptation du

logement sont fondamentales, tout comme le développement d'une offre de travaux labellisés permettant à des professionnels du bâtiment, après une formation spécifique et contrôlée, de répondre aux besoins des personnes âgées. Bien sûr, le maintien à domicile ne saurait s'entendre sans l'appui indispensable des services d'aide à domicile.

L'artisanat se réjouit, tant au nom du libre choix qu'au regard de l'importance des besoins en la matière, que le projet d'avis reconnaisse le besoin d'une offre reposant sur l'emploi prestataire et l'emploi direct, et qui encourage à une plus grande professionnalisation de ces emplois.

Il était aussi souhaitable que le projet d'avis accorde une attention particulière au rôle des aidants familiaux et à la nécessité de mieux les accompagner et de les soutenir, ce qui a été fait.

Pour le financement de la dépendance, si la proposition du projet d'avis diffère de celle de l'artisanat, la mise en place d'une taxe sur toutes les successions et donations hors transmission d'entreprise nous paraît répondre à l'objectif que nous soutenons d'une couverture de base universelle pour tous. En revanche, nous émettons de fortes réserves sur la proposition d'un réexamen des incitations fiscales sur les emplois à domicile. Nous y voyons deux risques majeurs : un accroissement du reste à charge pour les classes moyennes et un développement du travail au noir.

S'agissant d'un deuxième étage de financement via un système d'assurance dépendance, l'artisanat regrette que le projet d'avis ne propose pas une incitation à la souscription alors que le développement de cette couverture complémentaire permettrait de réduire le reste à charge des familles.

Enfin, concernant la gouvernance de la dépendance, l'artisanat regrette que le projet d'avis ne se soit pas orienté vers une intégration de la CNSA à l'assurance maladie. Cela aurait pourtant répondu à une logique de cohérence compte tenu du poids majoritaire des dépenses de santé dans la dépendance. Malgré ces réserves, l'artisanat considère que le projet d'avis formule des propositions qui vont dans le bon sens. Il le votera sous réserve des amendements qui y seraient apportés.

M. le Président. La parole est à M. Coquillion, au nom du groupe de la CFTC.

CFTC - M. Coquillion

M. Coquillion. M. le Président, chers collègues, un autre regard, c'est bien ce que mérite la dignité des personnes dépendantes comme celle de toutes les personnes fragiles du fait de leur âge, du handicap. Sans se borner aux problèmes financiers ou démographiques, le projet d'avis le dit avec force, le groupe de la CFTC ne peut qu'en être satisfait. Dans le préambule et dans les propositions, le texte réaffirme les priorités de la solidarité et du vivre ensemble dans l'approche

de la dépendance. Or celles-ci ne sont pas favorisées par les évolutions de notre société.

Proposer la création d'une branche de Sécurité sociale qui engloberait la gestion de la dépendance et les dépenses de santé, ce serait mettre en exergue le coût de la santé des personnes âgées, disposition qui irait donc dans le mauvais sens. La CFTC approuve donc totalement la proposition de conserver la maladie dans la branche maladie concernant les personnes âgées et de limiter aux aspects spécifiques de la dépendance ce qui serait confié à la CNSA, gestionnaire de cette dépendance et de son financement.

Si notre groupe n'en fait pas une affaire idéologique, il estime que le projet d'avis a raison d'être restrictif sur le rôle des assurances privées à but lucratif dans le financement, mais peut-être aurait-il pu l'être davantage en proposant par exemple l'interdiction du questionnaire médical préalable ou de la discrimination sur l'âge ou les antécédents pour éviter le tri des clients rentables, les plus coûteux restant à la charge de la solidarité ou payant un prix prohibitif.

Il n'existe aucune grille commune des critères d'entrée et de tarification. Plus grave, des clauses quasi léonines permettent d'augmenter les cotisations à 5 % pour certains assureurs et de façon illimitée pour d'autres si le régime est déficitaire, et de revoir unilatéralement des clauses du contrat pour les sorties en capital. De plus, les fonds épargnés ne sont pas sécurisés et rien n'est prévu par rapport à l'inflation. Ne va-t-on pas vers un autre scandale de ce type de contrat ?

Le financement de la dépendance doit donc être solidaire, équitable et reposer au même niveau sur l'ensemble des revenus, en particulier les revenus mobiliers de plus-value, les revenus des jeux, les stock-options, etc.

Le groupe de la CFTC, en accord avec le projet d'avis, est totalement opposé à la création d'un deuxième jour de solidarité, ne serait-ce qu'à cause du fonctionnement calamiteux et injuste du premier, avec une gestion décentralisée conduisant à des différences de traitement dans les territoires. La création proposée d'un référentiel national représente donc une proposition incontournable pour assurer l'équité territoriale. Le groupe de la CFTC la soutient donc totalement.

Le projet d'avis le développe peu, mais la prévention dès le plus jeune âge est aussi un élément essentiel du bien-vieillir. En effet, par exemple, la nourriture du nourrisson ou de l'enfant est déterminante pour la santé ultérieure. L'usage excessif des écouteurs trop puissants conduira à la malentendance ou à la surdité des milieux jeunes. N'est-il pas vital de progresser encore dans la prévention ?

Une meilleure formation des médecins à la gériatrie est par ailleurs nécessaire. Notre assemblée le proposait déjà dans de précédents avis, mais le développement de cette filière est indispensable. Quel que soit le mode d'assistance des personnes dépendantes, qui sont fragiles, il est très important de rappeler l'exigence de formation des intervenants, ne serait-ce qu'en matière de prévention des problèmes comme la maltraitance ou la captation d'héritage et le détournement de biens.

Comme le souligne justement le projet d'avis, les besoins sont multiformes et lourds. Il est donc essentiel d'aider les familles, c'est-à-dire les aidants. Le monde associatif réalise un gros travail, mais compte tenu des nombreuses difficultés qu'il traverse (financements publics ou privés, difficultés administratives, crise du bénévolat) l'État providence et les collectivités locales peinent à assurer cette aide aux aidants, objectif qui doit pourtant figurer dans leurs priorités.

Ces précisions étant apportées, le groupe de la CFTC votera ce projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Dupuis, pour le groupe UNSA.

UNSA - Mme Dupuis

Mme Dupuis.- Pour l'UNSA la perte d'autonomie constitue un risque clairement identifié, qui doit être traité selon la même logique que les autres risques de protection sociale, et ne doit pas être du ressort des seules victimes et de leurs familles. Sa prise en charge doit au contraire être socialisée, et il s'agit donc bien de bâtir un droit universel à la compensation de la perte d'autonomie avec un financement conçu à cet effet.

Ce financement doit être étendu à toutes les générations et à tous les revenus, y compris donc ceux du capital. L'UNSA partage les préconisations du rapport concernant l'instauration d'une taxe sur l'ensemble des mutations à titre gratuit, l'alignement du taux plein de la CSG des pensions de retraite les plus élevées sur celui des actifs et le relèvement des plafonds des plans d'aides, afin de rendre supportable le reste à charge pour les familles lors du placement en établissement.

Ces mesures ne seront pas totalement suffisantes face à la montée en charge de la dépendance dans les dix ans à venir, pour lesquelles l'avenir préconise de solliciter principalement la solidarité nationale. Un recours modéré à la CSG serait de nature à répondre à cette problématique dans un esprit de justice et d'équité sans pour autant menacer l'activité économique.

La perte d'autonomie peut survenir à chaque instant, et il faut donc l'intégrer dans le quotidien en renforçant l'information, les mesures et les actions de prévention. Cet investissement sur le secteur de la prévention aura des conséquences positives en termes de rentabilité et sur le bien-être des personnes. Il est donc impératif d'informer sur les aides, les offres de services et l'hébergement afin de permettre à la personne et sa famille d'être acteur de ses choix et de son parcours de vie. En général, le souhait est le maintien à domicile, ce qui implique des aménagements en matière d'accessibilité, de sécurisation et de modification des locaux, et nécessite aussi des personnels formés et reconnus pour réaliser les soins, les tâches ménagères. Les professionnels du médicosocial,

les aides à domicile et les aidants familiaux doivent intervenir chacun à leur niveau et leurs rôles ne sont pas substituables les uns aux autres. Les métiers doivent être valorisés, mieux rémunérés et faire l'objet de formation conduisant à des qualifications pour leur reconnaissance. Une coordination s'impose donc entre les professionnels du sanitaire et du médicosocial afin d'améliorer une approche globale de la situation des correspondants, uniques interlocuteurs directs de la personne ; ils sont indispensables. Ces dispositions auront un coût, mais elles sont nécessaires à notre cohésion sociale.

Actuellement, un travailleur sur deux de plus de cinquante ans connaît la situation d'aidant familial, et pour un tiers des cas, il a des enfants à charge. Il est reconnu que cette situation des aidants a des effets négatifs au quotidien sur leur vie et leur santé. Ceux en situation d'emploi cherchent à adapter leur vie professionnelle, préférant parfois aménager par eux-mêmes leur temps de travail, au risque d'être pénalisés dans leur évolution de carrière.

Nous souhaitons que l'incitation mentionnée dans le projet d'avis aille plus loin et que des négociations avec les employeurs s'engagent sur ce sujet. Quant à la gouvernance, l'UNSA considère la CNSA comme un acteur incontournable.

En conclusion, si le projet d'avis ne reprend pas toutes ses préoccupations, l'UNSA constate avec satisfaction qu'il organise les dispositifs autour de la personne, et le votera

(Applaudissements)

M. le Président.- La parole est à Mme Vagner, pour la CGT.

CGT - Mme Vagner

Mme Vagner.- Soulignons le peu de temps imparti pour traiter un sujet aussi complexe qui fait partie de l'évolution de la protection sociale, mais malgré cela, le travail de la commission, des rapporteurs et du personnel administratif - qu'il en soit remercié-, a permis de rendre un projet d'avis intéressant. Il a su dégager des propositions pour que les personnes âgées en perte d'autonomie restent des citoyens à part entière et non entièrement à part.

Ainsi, le projet d'avis préconise le concept d'aide à l'autonomie plutôt que celui de dépendance qui suggère l'assujettissement. Il préconise, quel que soit le handicap et sans distinction d'âge, la création d'un droit nouveau universel de compensation de perte d'autonomie.

La prévention tout au long de la vie, notamment à l'école et au travail, afin de réduire les inégalités face à ce risque, l'organisation du parcours de soins et d'accompagnement, la professionnalisation et l'augmentation des personnels, le soutien aux aidants sont des points essentiels du projet d'avis.

Le groupe CGT apprécie la volonté de redonner à la branche maladie de la Sécurité sociale un rôle plus important dans la gouvernance de ce nouveau droit.

C'est pourquoi il aurait souhaité que la CNSA soit intégrée dans la Sécurité sociale, car si l'aide à l'autonomie ne relève pas directement de la maladie, elle relève en revanche, de la santé. Un grand service public d'aide à l'autonomie devrait donc faire partie des réflexions à mener.

Nous ne sommes pas opposés à une taxe sur les successions que nous aurions toutefois préféré voir inscrite dans la préconisation d'une réforme de l'impôt sur la succession. En revanche, nous n'approuvons pas la proposition d'aligner la CSG des retraités sur celle des actifs. Elle s'appliquerait sur des pensions de mille euros, et c'est une mesure injuste qui ne tient pas compte du fait que les retraités perdent en moyenne 25 % de leur pouvoir d'achat lors du passage à la retraite.

Par ailleurs, l'indexation des retraites sur les prix et non sur les salaires induit un écart entre salaires et pensions qui s'agrandit tout au long de la retraite. Le projet d'avis le reconnaît d'une certaine manière ; il cherche à en atténuer la portée en suggérant de n'appliquer cette hausse qu'à partir d'un niveau plus élevé des pensions.

D'une façon générale, les préconisations ne garantissent pas un financement suffisant et n'affichent pas assez l'ambition de relever le défi de la solidarité par une répartition des richesses plus équitable. Par ailleurs, elles donnent la mauvaise image de ne solliciter, avec les héritiers, que les retraités.

Enfin, un financement ambitieux aurait un effet positif sur la place des femmes dans la société ; elles sont les plus nombreuses parmi les personnes en perte d'autonomie, les aidants familiaux et le personnel. Plusieurs autres propositions auraient pu être reprises comme l'augmentation de la CSG sur les revenus du capital et du patrimoine.

Le groupe de la CGT s'abstiendra donc. Nous le regrettons d'autant plus que sur beaucoup de propositions, le projet d'avis va dans le bon sens.

(Applaudissements)

M. le Président.- La parole est à Mme Prado, pour le groupe des associations.

Associations - Mme Prado

Mme Prado. Le groupe des associations tient à remercier l'ensemble des membres de la commission et le personnel pour l'esprit constructif qui a présidé aux débats et à la production du projet d'avis, tout en déplorant les contraintes calendaires et les modifications méthodologiques incessantes qui ont pu nuire à sa rédaction.

Le projet d'avis souligne les différents défis auxquels notre société doit faire face pour ces aînés en perte d'autonomie. Nous devons cependant constater que les propositions de la commission sont construites principalement dans une

logique de financement, alors que nous pensons que l'approche sociétale aurait dû davantage guider ses propositions. En effet, cette nouvelle donne pouvait permettre de repenser globalement le système face au défi de l'accroissement de la population en perte d'autonomie. Notre groupe rappelle son attachement à la convergence des dispositifs de l'aide à l'autonomie et insiste pour que le libre choix de la personne soit respecté dans la mesure où sa qualité de vie peut être préservée.

Il considère également que l'accompagnement des personnes en perte d'autonomie, avant d'être un coût, est un facteur de dynamisme économique et social pour notre pays et créateur d'emplois non délocalisables.

S'agissant de la prévention, nous tenons à réaffirmer notre attachement à garantir pour tous l'accessibilité à la société, comme le prévoit la loi du 11 février 2005. À quoi bon adapter un logement si une personne est condamnée à y vivre recluse au motif qu'elle ne peut aller faire ses courses ou que les moyens de transport ne sont pas accessibles ?

L'ambition d'une conception universelle doit être également un objectif à atteindre.

Le groupe des associations tient à rappeler la place que tient le secteur associatif dans la prévention de la perte d'autonomie grâce notamment à ses bénévoles et volontaires, mais aussi dans sa prise en charge par des professionnels.

Le secteur associatif de l'économie sociale et solidaire, porteur d'une expérience et d'un savoir-faire à la hauteur des besoins des personnes qui y recourent, est souvent mis à mal, voire victime d'une concurrence déloyale.

Le groupe considère que le système dit "d'autorisation" est une garantie pour une personne en perte d'autonomie quand celle-ci atteint un niveau de dépendance qui la classe dans les groupes iso ressources de niveau 1 ou 2.

Par ailleurs, concernant la gouvernance, le groupe des associations salue le travail mené par la Caisse nationale solidarité pour l'autonomie et appelle au maintien de la représentativité associative au sein de ces instances.

Le courant de pensée qui consacre les vertus du décideur/payeur conduit à nos yeux à construire le projet de vie de la personne en perte d'autonomie en fonction des moyens. Le vrai choix de société ne serait-il pas au contraire de reconnaître les besoins de la personne dans leur intégralité et de rechercher les financements nécessaires à leur satisfaction ? C'est en tout cas notre point de vue.

Enfin, nous saluons les propositions concernant les aidants familiaux même si nous estimons qu'elles auraient pu aller plus loin. La prise en charge de la perte d'autonomie repose en grande partie aujourd'hui sur la solidarité familiale, et en particulier, sur les femmes. Cet engagement amène trop souvent les aidants à sacrifier leur carrière et, par conséquent, leur future retraite, c'est pourquoi nous insistons sur la nécessité d'une prise en charge solide par des professionnels

qui permette aux aidants de trouver la place qu'ils souhaitent auprès d'un parent ou d'un proche dépendant.

Sous réserve qu'aucun amendement ne vienne en dénaturer le sens, le groupe des associations votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président.- La parole est à M. Hotte, pour le groupe de la CGT Force ouvrière.

CGT-Force ouvrière - M. Hotte

M. Hotte. La place des personnes âgées dans notre société fait, apparemment du moins, l'objet d'un large consensus, et les travaux de notre assemblée font écho à ceux des parlementaires ainsi qu'à ceux des groupes de travail initiés par le gouvernement. De ces travaux, on retire le sentiment que la dramatisation des chiffres a masqué les vrais enjeux. Il y a un problème immédiat de prise en charge des restes à charge et d'organisation du secteur médico-social représenté par l'aide à l'autonomie, et du fait du désengagement de l'État, les dépenses des conseils généraux ont explosé, compromettant ainsi l'équilibre de leur budget.

Or, il convient de partir de l'intérêt et des souhaits des personnes concernées, aussi est-ce à juste titre que les rapporteurs préconisent de mettre l'accent sur la prévention de la perte d'autonomie et sur l'adaptation de l'habitat à la situation des personnes âgées.

Nous regrettons d'ailleurs que la saisine gouvernementale ait laissé de côté les personnes handicapées, dont les problèmes sont, en matière d'autonomie et sur bien des points, similaires à ceux des personnes âgées.

Mais c'est évidemment sur la question du financement que le travail de notre assemblée est attendu, car c'est le volet « prise en charge des coûts » qui conditionne toute notre approche. Pour Force ouvrière, il serait nécessaire d'appuyer le renforcement de la prise en charge de la dépendance sur l'assurance maladie, celle-ci étant légitime pour tout ce qui concerne la santé des assurés, et l'on sait qu'une aide à l'autonomie mal gérée a forcément des répercussions sur la santé. Cette prise en charge sous la forme d'un cinquième risque, et non d'une cinquième caisse qui isolerait les bénéficiaires, aurait le mérite de la simplicité en prolongeant la prise en charge de l'assurance maladie de la Sécurité sociale de 1945. Ce risque pourrait parfaitement être géré en coordination avec la CNSA sous réserve d'un fonctionnement comparable à celui de la commission « accidents du travail » au sein de la Caisse nationale d'assurance maladie des salariés.

Cette prise en charge élargie aurait aussi le mérite de soulager la charge de l'APA pour les conseils généraux ; elle pourrait être utilement coordonnée au

niveau des CARSAT, anciennement Caisses régionales d'assurance maladie, sous réserve de renforcer leurs équipes.

Or, même si vous réservez dans le texte du projet d'avis une place à l'assurance maladie dans les actions innovantes de prévention, vous écarterez l'hypothèse du rapprochement avec la CNSA, ce que nous déplorons.

En conséquence, vous écarterez également l'hypothèse d'un financement collectif et universel à travers une hausse de la cotisation maladie. Celle-ci, même limitée, suffirait pourtant à financer une grande partie des besoins, pourvu qu'elle soit fléchée, c'est-à-dire que les sommes levées soient exclusivement destinées à la prise en charge, à quoi pourrait s'ajouter un recours à l'impôt pour les revenus non soumis à cotisation.

Dès lors, vous recommandez un financement par l'alignement du taux plein de la CSG sur les pensions de retraite sur le taux des actifs ; cela représente 1,7 milliard d'euros, qui seraient donc ponctionnés sur le montant des retraites.

On ne peut s'empêcher de faire ici le rapprochement avec les résultats d'un groupe de travail ministériel qui chiffre les dépenses privées restant à la charge des particuliers à 1,5 milliard d'euros pour les dépenses de dépendance. On peut donc alors considérer que, dans ce schéma, les restes à charge seraient financés par les personnes âgées elles-mêmes, ce qui remet en cause le principe d'universalité du financement et ce qui risque d'être le principal message entendu par le grand public.

Donc, sur la seule question du financement et de la place de l'assurance maladie, notre groupe serait porté à acter ce désaccord en votant contre le projet d'avis. En effet, la logique de la solidarité nécessite un renforcement de la Sécurité sociale, tant dans ses missions que dans ses modalités de financement.

Pour autant, nous n'oublions pas que le projet d'avis réfute l'hypothèse de la mise en place d'une assurance obligatoire par capitalisation, comme d'ailleurs l'hypothèse d'une journée de solidarité supplémentaire qui pèserait exclusivement sur les salariés à l'instar de la première, ni, enfin, qu'il écarte toute suggestion de récupération sur les successions des bénéficiaires de l'APA ainsi que l'hypothèse de la TVA sociale.

Dans ces conditions, et tout en saluant le travail effectué dans des délais très serrés, le groupe Force ouvrière s'abstiendra sur le texte présenté.

(Applaudissements)

M. le Président.- La parole est à Mme Castéra, pour le groupe des entreprises.

Entreprises - Mme Castéra

Mme Castéra. La question de la dépendance des personnes âgées est au cœur des préoccupations d'un nombre grandissant de nos concitoyens, qui vivent eux-mêmes cette situation ou accompagnent parents, amis ou patients dans cette épreuve.

Vous avez, Madame, Monsieur les rapporteurs, travaillé sur ce sujet difficile avec écoute et professionnalisme, et nous vous en remercions. Beaucoup des préconisations du projet d'avis sont partagées par notre groupe.

Nous en citerons quelques-unes : développement de la prévention, meilleure coordination du parcours de soin, libre choix des prestataires, notamment privés, axe fort sur l'amélioration de l'aide aux aidants, meilleure attractivité de l'aide à domicile, socle de financement dominant par la solidarité nationale, pas de cotisation supplémentaire pour les entreprises ni de nouvelles journées de solidarité, exclusion des entreprises de la proposition de taxe de 1 % sur les successions et donations, reconnaissance des assurances privées comme acteur du financement de la dépendance, avec proposition d'une aide à la souscription pour les revenus modestes.

Le projet d'avis propose des ressources nouvelles faisant appel à la solidarité nationale. Il nous semble que, pour faire face à l'augmentation annoncée du nombre de personnes en perte d'autonomie et à l'importance des restes à charge, c'est une politique plus innovante en matière de financement qu'il faudrait mettre en œuvre.

Un financement mixte, comprenant un socle de solidarité et un complément assurantiel universel dans le cadre d'une large mutualisation, serait, pour le groupe des entreprises, une réponse responsable et durable à ce défi sociétal qu'est le coût de la dépendance. Aussi, au-delà des pistes de régulation proposées dans le projet d'avis, c'est vers un véritable partenariat entre les pouvoirs publics et l'ensemble des organismes d'assurance complémentaire qu'il faut s'orienter.

Le groupe des entreprises votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Marie-Béatrice Levaux, du groupe des personnalités qualifiées.

Personnalités qualifiées - Mme Levaux

Mme Levaux. Ma nomination en tant que personnalité qualifiée tient pour l'essentiel à ma fonction de Présidente de la Fédération des particuliers employeurs de France. C'est à ce titre que je m'adresse à vous dans le cadre du débat sur la dépendance.

En France, trois millions six cent mille particuliers emploient à domicile près d'un million sept cent mille salariés. Plus de dix milliards d'euros et six milliards de cotisations sociales sont versés chaque année par des particuliers employeurs, dont la moitié est âgée de plus de soixante ans et en perte d'autonomie avérée ou potentielle. Bien que trop peu visible aujourd'hui encore, le secteur des emplois de la famille a doublé en dix ans et représente près de cinq cent vingt millions d'heures déclarées annuellement.

Cette situation spécifique, qui consiste à assumer un rôle d'employeur responsable et citoyen, pour répondre à des besoins d'accompagnement dus à une perte d'autonomie, concerne des centaines de milliers de personnes qui désirent rester à domicile et conserver leur liberté de choix. Être particulier-employeur et en perte d'autonomie s'avère une réalité, loin de n'être qu'une variable d'ajustement, un *Low Cost* ou une situation subie. Respecter et soutenir nos concitoyens, c'est aussi les accompagner sans exclusion ni discrimination.

Nos concitoyens dans la grande majorité de la classe moyenne sont en mesure d'assumer une partie de la réponse à leurs besoins, et n'attendent pas des pouvoirs publics qu'ils se substituent à eux. Au regard du contexte sociétal et économique de notre pays, ils savent qu'un juste équilibre entre l'accompagnement des pouvoirs publics et la responsabilité individuelle est nécessaire. Ainsi, s'il est évident que l'État ne peut répondre à tous les besoins, ce dernier ne peut davantage imposer des modèles d'accompagnement et de financement obligatoires.

C'est pourquoi la FEPEM demande que les coûts pesant sur les familles directement concernées par un accompagnement à domicile, dont le reste à charge -vous l'avait dit souvent- est supérieur à la moyenne des retraites, soient ajustés et que soit supprimée toute discrimination dans l'attribution des aides du socle de financement public, lié à l'exercice du libre droit d'intervention pour les personnes dépendantes, notamment la majoration de 10 % du ticket modérateur en cas de recours à l'emploi direct par un particulier-employeur en perte d'autonomie.

La FEPEM a remis à Mme la ministre Roselyne Bachelot-Narquin ses dix-huit contributions, que nous tenons à votre disposition, pour faire de la réforme de la dépendance une opportunité sociale et économique pour la France et accompagner une gestion équitable, innovante et citoyenne de la dépendance.

Liberté de choix pour les citoyens, reconnaissance des valeurs de responsabilité, du rôle capital des aidants familiaux et propositions de nouvelles formes de financement qui privilégient une approche patrimoniale choisie, en sont les principaux leviers.

À court terme, s'il s'agit d'une réforme de la dépendance qui est incontestablement une question de solidarité. À long terme il s'agit également d'une question de prévoyance, de responsabilité et d'organisation de son patrimoine, qui permettra de faire face à ce nouveau risque.

J'ai participé avec beaucoup d'intérêt aux travaux de la commission temporaire. J'y ai mesuré le chemin qu'il nous faut encore parcourir pour placer le rôle de la société civile, dans ses nouvelles diversités, au cœur de la réflexion publique. Je tiens à rendre hommage à la qualité de la présidence, des rapporteurs et des collaborateurs, dont la mission était très difficile. Ils nous présentent un projet d'avis de grande qualité, fruit d'un compromis, mais qui, à mon sens, manque d'audace. Ils s'appuient pour l'essentiel sur des dispositifs d'économie administrée qui, pour moi, ne tiennent pas suffisamment compte du contexte des libertés individuelles qu'il faut également accompagner.

C'est la raison pour laquelle je m'abstiendrai. Je remercie mes collègues de la commission temporaire pour leur patience à mon égard.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Pierre Khalfa, du groupe des personnalités qualifiées.

Personnalités qualifiées - M. Khalfa

M. Khalfa. Monsieur le Président, Madame et Monsieur les rapporteurs, chers collègues, je voudrais d'abord remercier le Président de cette commission et les deux rapporteurs pour la qualité de leurs interventions et la façon dont ils ont conduit les débats, ce qui nous a permis d'aboutir à un projet d'avis certes insatisfaisant de mon point de vue, mais néanmoins équilibré au regard de la composition de cette commission.

Dans le peu de temps qui m'est imparti, je vais me concentrer sur ce qui fait problème dans ce projet d'avis : c'est d'abord le fait qu'il est marqué par un certain nombre de contradictions qui risquent d'en obérer fortement la portée.

En premier lieu, il est affirmé, à juste titre, qu'il est nécessaire d'avoir un droit universel à la compensation de la perte d'autonomie. Cependant, dans le projet d'avis, jamais le contour de ce droit n'est indiqué.

Ainsi, un amendement que j'avais déposé, qui visait à concrétiser le contenu d'un tel droit, a été refusé. Cet amendement indiquait qu'il fallait que ce droit soit universel, obligatoire et solidaire. Il devait à ce titre s'appliquer dans le cadre de la Sécurité sociale et de ses principes, à savoir sans condition d'âge ni

de ressources ; les prestations fournies devaient être déconnectées de la contribution financière et être, pour une perte d'autonomie donnée, les mêmes sur tout le territoire national.

Le refus de donner un contenu concret à ce droit universel s'explique aisément au regard du contenu du rapport lui-même, puisqu'il ouvre assez largement la porte à l'intervention des organismes complémentaires privés, assurances privées et mutuelles. Or, comme le montre bien la situation en matière de couverture du risque santé, l'intervention des organismes complémentaires porte en elle-même un risque fort de développement des inégalités. En effet, nous savons tous parfaitement que les complémentaires n'offrent une couverture de qualité qu'à celles et ceux qui ont les moyens de payer des primes élevées. C'est le problème essentiel du recours aux organismes complémentaires, problème assez peu évoqué dans le rapport, même si, au détour d'une phrase, cet aspect est mentionné s'agissant de la sécurisation des contrats, car aujourd'hui, comme cela a été souligné, les contrats ne sont pas sécurisés.

Dans ce cadre, la proposition d'une aide publique à la souscription des contrats pour les ménages les plus modestes pose un double problème.

Premier problème : pourquoi, si financement de l'État il doit y avoir, celui-ci va-t-il à des organismes privés et non pas à la sécurité sociale ? Deuxième problème : la question n'est pas simplement la possibilité de souscrire un contrat, mais le contenu et la nature du contrat souscrit. De ce point de vue, et comme le montrent les expériences en matière de couverture du risque santé, il est évident que les personnes modestes qui souscriront ce type de contrat auront effectivement une couverture *a minima*. Dans ce cadre, on comprend que l'affirmation d'un droit universel à la compensation de la perte d'autonomie risque de rester lettre morte.

De plus, le montant des financements prévus n'est pas à la hauteur de l'ambition affichée par le rapport. En effet, celui-ci ne permettra pas de réduire significativement le reste à charge dû par les familles, il ne permettra pas de décharger les aidants, qui sont aujourd'hui majoritairement des femmes, ni de professionnaliser un secteur encore très largement marqué par la précarité du travail et la sous-rémunération. Ce financement s'appuie en partie sur l'alignement de la CSG des retraités sur celle versée par les actifs, mesure particulièrement injuste lorsque l'on sait qu'il y a aujourd'hui une baisse du niveau des pensions et que cette dernière va se prolonger dans l'avenir.

Pour ces raisons, Chers collègues, au nom de l'Union syndicale solidaire que je représente dans cette assemblée, je m'abstiendrai sur ce projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Nicolle, au nom du groupe de la CFDT.

CFDT - Mme Nicolle

Mme Nicolle. Monsieur le Président, Chers collègues, il fallait s'y attendre, les articles de presse déjà publiés sur ce projet d'avis qui n'est pas encore voté - fuites que la CFDT condamne sans réserve - ont surtout retenu de ces recommandations les solutions proposées en matière de financement. Quoiqu'il en soit, les préconisations sont conformes à notre volonté de voir la prise en charge de la dépendance reposer sur un socle essentiellement public, mettant à contribution la solidarité nationale.

Solliciter un peu l'ensemble des héritages et les donations plutôt que ponctionner les seules personnes dépendantes et leur famille, solliciter un peu les retraités au-dessus d'un certain seuil de revenus, admettre que des organismes complémentaires puissent, sous des conditions strictes, participer à la prise en charge de ce risque : cet ensemble de propositions est équilibré et cohérent, en parfaite adéquation avec la nature du risque couvert.

Sans doute le rendement attendu de ces nouveaux financements, - environ trois milliards d'euros tout de même ! -, sera-t-il jugé insuffisant par ceux qui dramatisent à l'envi un besoin de financement supplémentaire qui, rappelons-le, s'élève dans les hypothèses les plus extrêmes à deux ou trois dixième de pourcent du PIB quand l'ensemble des prestations de protection sociale en représente 30 %.

Pour cette raison, la CFDT accorde une importance au moins égale aux autres dispositions du projet d'avis, non seulement parce qu'elles sont susceptibles de réduire le besoin de financement, mais aussi et surtout parce qu'elles répondent à l'objet même de cette prise en charge qui est d'améliorer les conditions de vie des personnes dépendantes. À cet égard, la prévention de la dépendance est un enjeu fondamental pour la CFDT et elle apprécie que le projet d'avis lui ait donné une large place. C'est un atout essentiel pour favoriser le recul dans l'âge de la perte d'autonomie, et donc en réduire la durée, voire éviter que les personnes ne basculent dans la dépendance lourde. Le maintien de la prise en charge dans le cadre de l'APA des personnes en GIR 4 est important de ce point de vue. L'organisation, la coordination, le pilotage et l'articulation entre les secteurs médico-social, sanitaire et social, constituent également un enjeu majeur. Ce sont autant d'éléments qui conditionnent et peuvent garantir une prise en charge de qualité et une continuité dans le parcours de soins et d'accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie. Toutefois, le succès de ce dispositif dépend étroitement du sort qui sera réservé aux recommandations du projet d'avis, visant à renforcer l'attractivité des métiers d'accompagnement et de soins auprès de l'ensemble des personnes âgées vivant tant à domicile qu'en structure.

Le développement de la formation et des qualifications, des conditions d'exercice et de rémunération des professionnels en sont des conditions

primordiales. Dans cette approche, si la CFDT partage le souci que soient recherchés et développés les modes de soutien aux aidants, elle n'envisage pas que ce mode d'accompagnement puisse se substituer au développement de l'aide professionnalisée.

Sur un sujet difficile, qui recouvre des enjeux de toute nature, notamment sociétaux et économiques, qui vont de l'organisation même de la cité à l'organisation du système de soins ou à la place des personnes âgées dans notre société, le CESE a une fois encore, comme sur bien d'autres sujets auparavant, montré sa capacité à surmonter des postures et des polémiques qui alimentent le débat public depuis de trop nombreuses années sur ce thème de la perte d'autonomie. Je tiens à féliciter le Président et les rapporteurs, qui ont su amener la commission à aboutir à ce projet d'avis sans chercher à dissimuler derrière un consensus de façade des divergences ponctuelles, qu'il reviendra au gouvernement d'arbitrer.

Ce projet d'avis forme un tout cohérent, inscrit dans une perspective solidaire et de résorption des inégalités de traitement subies par les personnes concernées et leur famille, selon leurs revenus et leur département de résidence. Il n'omet aucune des dimensions concourant à l'amélioration de la prise en charge de la perte d'autonomie. Pour la CFDT, le temps du débat et des atermoiements doit prendre fin, celui de la décision politique doit venir et ce projet d'avis lui fournit un excellent support.

Le groupe de la CFDT votera le projet d'avis sous réserve qu'aucun amendement ne vienne en dénaturer le sens.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Gondard-Argenti, au nom du groupe des professions libérales

Professions libérales - Mme Gondard-Argenti

Mme Gondard-Argenti. En saisissant le CESE sur la dépendance, le Premier ministre a engagé notre institution dans un grand défi, celui d'émettre un avis dans un temps restreint, sur un problème qui demande une réflexion et des actions qui s'inscrivent dans la durée. Notre assemblée a naturellement toute sa place dans ce vaste débat, tant la perte d'autonomie touche nombre de nos concitoyens de toutes les couches de la société.

Grande cause nationale, la dépendance des personnes âgées est aussi un véritable défi sociétal. Nous devons repenser la place de nos aînés dans une société où la solidarité intergénérationnelle n'est plus systématique du fait de l'éclatement et de l'éloignement des familles. La dépendance est d'abord un problème de famille avant d'être une question d'argent ; nous constatons tous les jours combien les aidants familiaux ont un rôle déterminant dans le maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie, et combien toutes les aides

publiques ne sauraient compenser l'indispensable présence du premier cercle que représente la famille.

Les professionnels libéraux, qui apportent quotidiennement à cinq millions de nos concitoyens soins et conseils, sont naturellement confrontés à cette douloureuse situation et entendent prendre toute leur part dans les dispositifs qui viseront à rendre plus efficace l'aide apportée aux personnes dépendantes et aux aidants. Cela fait partie intégrante des missions qu'ils ont acceptées en choisissant leur métier.

Si l'espérance de vie augmente chaque année d'un trimestre, les progrès de la médecine ne permettent pas à eux seuls d'assurer ce trimestre supplémentaire en bonne forme. D'où l'urgence de trouver des réponses, c'est-à-dire de se donner les moyens de financer la montée en charge des besoins curatifs et d'hébergement, et de retarder l'arrivée de la dépendance par une politique de prévention active.

À grande cause nationale, réponse solidaire et équitable. À ce titre, pour notre groupe, les réponses apportées doivent respecter trois principes.

En premier lieu, tous nos concitoyens doivent pouvoir prétendre à une couverture de base quels que soient leurs revenus ou leur patrimoine. La prestation doit être universelle. Ensuite, chaque famille ou chaque personne dépendante ne doit pas assumer seule les frais de cette perte d'autonomie ; il faut donc mutualiser la dépense de façon la plus large possible. Enfin, il faut mieux définir les critères de la dépendance, donc revoir la grille AGGIR, pour une harmonisation opposable à tous les acteurs donnant une réponse équitable pour chaque individu en tout point du territoire.

Si le groupe des professions libérales est favorable à une couverture dépendance universelle, il juge indispensable de faire appel à la solidarité nationale intergénérationnelle pour la financer. Pour cette raison, nous soutenons le projet d'avis qui écarte d'emblée l'idée d'une augmentation de la contribution des salariés des entreprises pour supporter les dépenses supplémentaires.

En revanche, la réponse fiscale nous paraît la plus adaptée à condition qu'elle soit équitable, même si elle est impopulaire. La commission a fait le choix d'un financement avec la notion de justice sociale. Cela nous convient, mais nous aurions souhaité à ce sujet que la TVA sociale soit retenue comme apport au financement.

L'objectif est d'alimenter la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour lui permettre de rééquilibrer sa part dans le financement de l'aide personnalisée. La couverture de base obligatoire ne saurait faire oublier le reste à charge qui pèse sur la personne et la famille. Le groupe des professions libérales juge indispensable de faire appel au principe de mutualisation, dans un partenariat public/privé, assorti d'un cahier des charges précis sur les garanties. Le projet d'avis n'a pas fait le choix explicite des supports, ce que nous avons regretté. En revanche, il a bien recommandé la définition de critères de labellisation afin de garantir, entre autres, la sécurité des contrats et la portabilité

des droits. Il faut donc prévoir, à côté d'une couverture de base, une couverture assurantielle non obligatoire, individuelle ou collective, afin de bénéficier de garanties plus larges et de réduire le reste à charge final de la personne et des familles.

Toute cette réflexion doit s'accompagner bien évidemment d'une réforme de la gouvernance. Pour nous, professionnels libéraux, une telle réforme doit avoir comme objectif principal l'efficacité de la dépense, mais aussi la prise en compte des particularités individuelles et territoriales des populations. De façon générale, notre groupe rappelle l'importance d'évaluer les outils mis en place au regard du service rendu.

Le projet d'avis fait le choix de gérer le risque dépendance distinctement du risque maladie, et nous l'approuvons. La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a produit des outils pertinents. Il faut conforter son architecture actuelle de pilotage du dossier. Toutefois, le groupe des professions libérales souligne la nécessité de bien clarifier le rôle des acteurs intervenant dans la gestion de la dépendance. Les professionnels libéraux, acteurs de proximité, rappellent légitimement qu'ils y ont toute leur place, regrettant que leur représentation ne soit pas effective au sein de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Notre groupe dépose deux amendements pour améliorer la compréhension du texte, dont l'un vise à redonner toute sa place aux concepteurs de projets d'amélioration de l'habitat.

La dépendance est un problème humain. Les rapporteurs et la commission toute entière ont su garder cette dimension humaine comme fil rouge tout au long des débats pour apporter des réponses qui replace la personne en perte d'autonomie au cœur du système.

Le groupe des professions libérales votera donc le projet d'avis, s'en remettant à la sagesse de la commission concernant les deux propositions d'amendement.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Carole Couvert, au nom du groupe de la CFE-CGC.

CFE-CGC - Mme Couvert

Mme Couvert. Monsieur le Président, Madame et Monsieur les rapporteurs, chers collègues, pour la CFE-CGC, le sujet de la dépense est stratégique. Il y a urgence à agir et à trouver des solutions afin de créer ou de recréer les conditions d'un mieux vivre, tant pour la personne dépendante que pour son entourage familial. Que ce soit dans le cadre d'un maintien à domicile ou dans un établissement : nous saluons le fait que la personne en perte d'autonomie ou dépendante soit enfin remise au cœur du dispositif.

La mise en place et le développement d'une véritable politique de prévention est pour nous vitale. Le maintien le plus longtemps possible de la personne dépendante à son domicile est aussi un gage de longévité pour nos aînés. Cela passe par l'adaptation du logement, le développement des services à la personne ainsi que l'aide aux aidants familiaux qui, pour bon nombre d'entre eux, sont salariés d'entreprise ou agents des trois fonctions publiques.

Pour la confédération CFE-CGC, il est primordial d'imaginer pour ces derniers de nouvelles formes de contrats de travail afin de permettre des passages à temps partiels temporaires, voire des retraits ponctuels de la vie professionnelle le temps d'accompagner leurs proches. Cela relève pleinement de la responsabilité sociale des entreprises et de l'État. Cet axe mérite d'être travaillé rapidement en concertation avec l'ensemble des partenaires sociaux.

L'organisation d'un parcours de soins coordonné, la mise en place d'un guichet unique et la péréquation sur l'ensemble du territoire français, que ce soit en matière d'accès ou de tarif, sont aussi des propositions que nous soutenons pleinement. Pour la CFE-CGC, la réussite et la concrétisation de toutes ces suggestions passe par le maintien des services publics dans toutes les régions de France, y compris dans les zones rurales. La CFE-CGC propose que le financement repose, pour la partie la plus importante, sur un socle de financement public. Dans cet esprit, nous demandons une augmentation significative de l'enveloppe de financement et plus particulièrement de celle de l'APA.

Pour la CFE-CGC, l'APA doit être attribuée sans condition de ressources afin de permettre à l'encadrement et à la classe moyenne d'en bénéficier et de ne pas être uniquement contributeurs.

Concernant les ressources de financement complémentaires, nous soutenons la proposition d'alignement de la CSG entre retraités et actifs, afin de maintenir une solidarité intergénérationnelle. En revanche, nous ne soutenons pas une CSG progressive. Pour la CFE-CGC, il est important de veiller à ce que les dépenses de soins soient bien prises en charge pour la dépendance par l'assurance maladie.

En conclusion, nous tenons à saluer le travail effectué dans un temps contraint au sein de la commission temporaire « dépendance », tant au niveau de la présidence que de ses rapporteurs, avec un clin d'œil particulier pour notre rapporteure, Monique Weber. En revanche, nous déplorons les fuites sur ce projet d'avis qui, si elles devaient se reproduire, seraient de nature à décrédibiliser notre instance et à enlever de l'intérêt à nos séances plénières. Néanmoins, nous espérons que cela ne se reproduira pas et nous voterons le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Gérard Grignon, au nom du groupe de l'Outre-mer.

Outre-mer - M. Grignon

M. Grignon. Monsieur le Président, Madame, Monsieur les rapporteurs, Mesdames et Messieurs, Chers collègues, je tiens avant tout à remercier les rapporteurs pour ce travail de qualité réalisé dans des conditions difficiles et souvent maîtrisé de main de maître par le Président de la commission temporaire.

Devenue un phénomène de société majeur qui concerne l'ensemble de la population, la dépendance cristallise les inquiétudes. Ce constat est prégnant dans nos collectivités d'Outre-mer, avec des enjeux très spécifiques. En effet, à l'horizon 2040, la population des personnes âgées de quatre-vingts ans et plus sera multipliée par 3,7 en Guadeloupe, 3,5 en Martinique, 4,8 à La Réunion et 7,7 en Guyane, contre 2,3 en métropole. Ces progressions plus fortes en Outre-mer pèseront de façon aiguë sur la question de la prise en charge de ces seniors.

Le groupe de l'Outre-mer estime que le Conseil économique, social et environnemental aurait pu orienter davantage sa réflexion sur le regard que nous portons sur la personne âgée en perte d'autonomie, laquelle ne doit pas être marginalisée, mais au contraire respectée et pleinement intégrée à notre vie sociale.

Le groupe de l'Outre-mer partage le choix du CESE d'envisager la perte d'autonomie en tant que phénomène social dans son ensemble, abordant, au-delà du problème de financement, les questions de la prévention et des conséquences sociales de la dépendance, notamment pour les aidants.

Le vieillissement démographique n'implique pas nécessairement une forte augmentation du nombre de personnes dépendantes, c'est d'ailleurs tout l'enjeu de la prévention. Nous partageons le souci du projet d'avis de rappeler que cet enjeu est crucial et nous soutenons les dispositions en la matière.

Concernant l'offre de services, le groupe de l'Outre-mer partage la mise en avant d'une diversification des modes d'hébergement autour d'une offre adaptée entre le domicile classique et les établissements d'hébergement. Prenant en compte les évolutions sociétales et le désir exprimé de rester le plus longtemps possible au domicile, le projet d'avis souligne l'importance du rôle des aidants.

Concernant le recrutement des aides à domicile, le doublement des besoins en la matière d'ici à 2025 constitue un défi majeur dont notre assemblée a pris la mesure. Pour autant, les préconisations formulées en matière de formation des personnes ne nous semblent pas prendre suffisamment en compte l'image, parfois négative, dont souffrent encore ces métiers, lesquels exigent pourtant passion et dévouement.

Le financement et la gouvernance constituent deux des principaux enjeux du projet d'avis. Sur le financement, notre groupe prend acte des deux dispositions principales formulées : l'instauration d'une taxe sur l'ensemble des mutations à titre gratuit ; l'alignement du taux de la CSG sur les pensions de

retraite sur celui des actifs, à la condition que ce taux ne soit instauré qu'au-delà d'un certain seuil de revenu.

Le groupe de l'Outre-mer partage la volonté de considérer la compensation de la perte d'autonomie comme droit universel financé essentiellement par la solidarité nationale. Aussi, nous regrettons que d'autres types de revenus n'aient pas été retenus dans le cadre de cette solidarité nationale.

Concernant la gouvernance, le projet d'avis insiste sur la nécessité de concilier une gestion de proximité confiée aux départements et un pilotage national des politiques d'accompagnement de la perte d'autonomie par la CNSA. Nous l'approuvons.

Le groupe de l'Outre-mer votera donc le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Marie Trellu-Kane, au nom du groupe des organisations étudiantes et des mouvements de la jeunesse.

***Organisations étudiantes et des mouvements de la jeunesse -
Mme Trellu-Kane***

Mme Trellu-Kane. Monsieur le Président, Madame et Monsieur les rapporteurs, la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées représente un enjeu de société majeur.

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de la jeunesse se félicite que le projet d'avis du CESE sur la dépendance des personnes âgées pose clairement le principe d'une prise en charge de la dépendance par la solidarité nationale, même si nous regrettons que le niveau de cette prise en charge n'ait pas été précisé.

Nous nous félicitons aussi du choix d'écarter le recours sur succession des seules personnes dépendantes, qui aurait fait reposer le financement sur les seules personnes âgées dépendantes et pénaliserait plus durement les petites successions, ainsi que celui de ne pas imposer aux seuls salariés, par une nouvelle journée de solidarité, la prise en charge de la dépendance des personnes âgées.

De même, notre groupe adhère à l'ensemble des mesures envisagées en matière de prévention et se joint à l'ensemble des recommandations faites en matière d'amélioration de la prise en charge des personnes, de gouvernance et de coordination des acteurs du secteur. Il apprécie que le projet d'avis suggère de faire de la prévention de la dépendance, notamment par des actions visant à rompre l'isolement et à favoriser la mobilité des personnes âgées, l'une des missions prioritaires du nouveau service civique.

Enfin, nous apprécions que le projet d'avis propose de sortir du catastrophisme en rappelant que si la génération du baby-boom doit arriver à

l'âge de la dépendance en 2025, l'espérance de vie en bonne santé évolue également, rendant de fait difficile une évaluation précise des besoins en matière de prise en charge de la dépendance.

En matière de financement, notre groupe était favorable à une réforme plus globale de la CSG, indépendante de l'âge mais progressive selon le revenu, qui permettrait de dégager les ressources nécessaires en prenant en compte les inégalités de revenus et en maintenant l'indispensable solidarité entre les générations. Nous regrettons que le projet d'avis exclue cette option.

Notre groupe regrette également qu'une place insuffisante ait été laissée à la nécessité de repenser totalement l'organisation de notre société pour intégrer les enjeux posés par l'évolution de sa démographie, tels que : repenser la ville et le cadre de vie pour que les services publics, les transports, les loisirs, les lieux de vie collective soient accessibles aux personnes âgées en perte d'autonomie ; développer le soutien au réseau associatif et aux acteurs locaux de solidarité ; veiller à développer les liens intergénérationnels et à permettre à celles et ceux qui vieillissent, quel que soit leur milieu, de garder un rôle social et une implication citoyenne.

Par ailleurs, la nécessité de créer une véritable filière professionnelle de l'aide à domicile a, nous semble-t-il, été insuffisamment prise en compte : il s'agit pourtant d'un enjeu majeur non seulement pour garantir la qualité de notre système de prise en charge, mais aussi pour attirer le renouvellement des professionnels d'un secteur amené à connaître une très forte tension dans les années à venir.

De plus, comme nous l'avons signalé, il existe un problème de contenu des formations de professionnels de santé, qui ne prennent que trop peu en compte la prise en charge psychosociale et les spécificités liées à la dépendance et aux maladies dégénératives.

Pour finir, le projet d'avis ne revient sans doute pas assez sur l'aspect inégalitaire de la solidarité familiale en matière de prise en charge de la dépendance. Comme le rappelle la contribution de la délégation pour le droit des femmes et l'égalité, ce sont essentiellement les membres féminins de la famille qui assurent cette prise en charge familiale, au détriment de leur parcours professionnel parfois. La nécessité de rendre réellement accessible une alternative à l'aide familiale aurait pu ainsi être approfondie.

En conclusion, ce projet d'avis nous semble apporter une contribution très utile dans le débat actuel, notamment en ce qu'il réaffirme le principe de la solidarité nationale dans la prise en charge de la dépendance, mais il nous semble insuffisamment abouti en matière de financement et de vision de long terme sur la place des personnes âgées dans notre société.

En conséquence, les avis restant partagés au sein de notre groupe, nous avons décidé collectivement de nous abstenir.

(Applaudissements)

M. le Président. Les groupes s'étant exprimés, conformément à l'accord que nous avons pris avec le Bureau, je vais demander à Mme Bel, au nom de la délégation aux droits des Femmes et à l'égalité, de bien vouloir présenter la contribution de la délégation.

**PRÉSENTATION PAR MME GENEVIÈVE BEL
DE LA CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES
FEMMES ET À L'ÉGALITÉ SUR
*LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES***

Mme Bel. Je tiens tout d'abord à remercier notre administratrice, Élisabeth Divoy, ainsi que tous les membres de la délégation : toutes et tous ont apporté leurs connaissances, leurs réflexions et leur bon sens, permettant à la délégation de travailler dans d'excellentes conditions.

Nous avons apprécié le sens de l'écoute des rapporteurs et je veux également les en remercier.

La dimension féminine manifeste du sujet a naturellement conduit la délégation aux droits des femmes et à l'égalité à apporter un éclairage particulier sur *La dépendance des personnes âgées*. Ce travail fait suite à celui de Dominique Hénon, en septembre 2010, sur la santé des femmes.

Les femmes sont tout particulièrement concernées, qu'elles soient confrontées à la dépendance des autres en qualité de personnes aidantes, ou à leur propre dépendance, contrepartie de leur plus grande longévité.

Cette question s'inscrit dans une approche systémique de l'égalité entre femmes et hommes, qu'illustrent parfaitement certains chiffres : plus de 75 % des aidants familiaux sont des aidantes (conjointes, filles, belles-filles...) ; on dénombre 98 % de femmes dans les métiers d'aide à domicile ou d'aides ménagères, 91 % dans ceux d'aides soignants, et l'on sait que ces emplois peu valorisés et à temps partiel sont porteurs de précarité. En outre, c'est avec un montant moyen de retraite égal à 62 % de celui des hommes que les femmes devront affronter seules, pour la majorité d'entre elles, leur propre dépendance. Cet écart demeure désespérément stable dans toutes les projections statistiques sur vingt ans. C'est ce risque fort de basculement dans la pauvreté d'une partie de la population féminine au grand âge que la délégation aux droits des femmes et à l'égalité a souhaité souligner.

Les préconisations qu'elle a adoptées à l'unanimité se situent dans une perspective d'égalité des chances pour favoriser un vieillissement en bonne santé et répondre aux besoins du grand âge des femmes. Elles sont axées, d'une part, sur une prévention organisée et ciblée pour réduire les risques de dépendance, d'autre part, sur la qualité de l'environnement matériel et humain, condition impérative de la prise en charge à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie.

La délégation préconise d'abord une prévention organisée et ciblée, indispensable pour réduire les risques de dépendance. Plusieurs pathologies bien identifiées auxquelles les femmes sont particulièrement exposées, dont la maladie d'Alzheimer, induisent des risques de dépendance. La délégation recommande de mieux prévenir la perte d'autonomie en mettant en œuvre une surveillance et des traitements plus spécifiques des pathologies cardiovasculaires chez les femmes et en organisant une politique systématique de dépistage de l'ostéoporose au moment de la ménopause. Cela suppose de réévaluer les conditions de prise en charge de l'ostéodensitométrie et de rembourser les médicaments reconnus efficaces dans la prévention avant tout signe de fractures.

Il convient également de former les médecins généralistes et les auxiliaires médicaux à la détection des premiers symptômes des maladies neurodégénératives, ainsi qu'au repérage des états de fragilité, et de développer la recherche en physiothérapie. Enfin, il faut développer et encourager le recours aux « consultations mémoire » prévues dans le plan Alzheimer 2008-2012, afin de prendre en charge précocement les déficits décelés.

Les femmes sont très concernées par les troubles musculo-squelettiques et exposées à des contraintes fortes dans l'organisation du travail. La délégation recommande donc de prendre en compte le genre dans la définition des normes ergonomiques, en développant les outils encore expérimentaux impliquant les intéressés dans le recensement des situations à risque et en mettant en place une consultation médicale de longévité proposée dès cinquante cinq ans, soit dans le cadre de la médecine du travail, soit assurée par le médecin traitant et pris en charge par l'assurance maladie.

Par ailleurs, la qualité de l'environnement matériel et humain est une condition impérative de la prise à charge à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Pour promouvoir un habitat adapté favorisant la solidarité intergénérationnelle, le mot d'ordre doit être l'anticipation. Pour cela, nous suggérons la mise en œuvre d'un diagnostic « vivre chez soi » en utilisant un outil commun, construit à partir de dispositifs déjà existants. Il faut également encourager le déploiement d'une offre de travaux labellisés à coûts et délais maîtrisés. Il convient de soutenir la recherche et le développement des gérontechnologies. Il est aussi important de favoriser la mixité intergénérationnelle dans les quartiers sur la base d'expériences réussies, de professionnaliser et de rendre attractifs les métiers d'aide et de soins à domicile, et de prévoir, au regard de la polyvalence des besoins, des certifications suffisamment ouvertes et reliées entre elles. Il convient également de renforcer l'encadrement intermédiaire, ce qui contribuera à la valorisation de la filière des métiers de l'aide et d'assurer la coordination des intervenants, via un professionnel issu des structures sanitaires et sociales impliqué dans la prise en charge de la personne âgée.

Une meilleure structuration de l'aide professionnelle à domicile apparaît aussi comme un élément essentiel du nécessaire soutien aux aidants familiaux. Dans le double souci de préserver la dignité de la relation aidant/aidé et de prévenir la marginalisation des aidants, la délégation préconise de développer une palette diversifiée de structures de répit et d'en faciliter l'accès grâce à une plate-forme d'information unique.

Faciliter le maintien de l'activité professionnelle des aidants, grâce à des solutions d'aménagement du temps de travail dans la mesure du possible, prévenir l'épuisement physique et psychique des aidants familiaux en développant les groupes de soutien et en assurant un suivi personnalisé par leur médecin traitant, mettre en place, en cas d'interruption d'activité professionnelle, une compensation couvrant le maintien à taux plein des droits à la protection sociale, sont également des mesures préconisées par la délégation.

Pour conclure, nous pensons que la réduction des risques de dépendance et l'humanisation de l'accompagnement de la perte d'autonomie doivent permettre d'optimiser les moyens affectés et surtout de changer le regard de la société sur le vieillissement, afin qu'il soit davantage perçu comme une chance plutôt qu'une charge.

(Applaudissements)

M. le Président.- Je remercie l'ensemble des groupes et la délégation d'avoir exposé sur le fond leurs positions. Je remercie également la commission temporaire, son Président et les rapporteurs, d'avoir su hiérarchiser les priorités et fixer des principes. Demain, vous aurez la possibilité de pouvoir répondre devant la ministre, en montrant nos différences et ce sur quoi nous sommes d'accord, soit le meilleur conseil aux décideurs politiques !

Trois amendements ont été déposés sur le projet d'avis présenté par Mme Monique Weber et M. Yves Vérollet. Ils seront examinés par la section demain à dix heures trente.

Nous allons suspendre la séance quelques minutes.

(Suspendue à dix-sept heures cinq, la séance est reprise à dix-sept heures quinze).

M. le Président. La séance est reprise. L'ordre du jour appelle l'examen du projet d'avis présenté par M. Daniel Jamme au nom de la section du travail et de l'emploi présidée par Mme Françoise Geng.

PÔLE EMPLOI ET LA REFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : BILAN ET RECOMMANDATIONS

M. le Président. Je vous informe qu'il n'y a pas d'amendement sur ce projet d'avis.

La parole est à Mme Geng, Présidente de la section du travail et de l'emploi.

Mme Geng, Présidente de la section du travail et de l'emploi. Monsieur le Président, chers collègues, c'est un premier travail pour la section, un premier travail aussi concernant une évaluation d'une politique publique, en l'occurrence, celle du service public de l'emploi. Autant dire que l'exercice était un peu nouveau pour la section.

Nous n'avons eu d'autre préoccupation que de traiter ce sujet majeur avec un double défi : répondre de façon affinée et performante aux demandes des salariés, mais aussi des millions de demandeurs d'emploi, et satisfaire les demandes des entreprises dans leur recherche de salariés.

Après une évaluation approfondie, mieux, sans complaisance, de ce service public de l'emploi et de Pôle emploi, la section, avec son rapporteur, a avancé une série de préconisations qui, nous l'espérons, seront entendues et suivies, dans le seul objectif de permettre à toutes celles et ceux qui sont privés d'emploi de retrouver, le plus rapidement possible et de façon la plus durable possible, un emploi.

Les débats ont été vifs, constructifs, convaincants et respectueux. Merci donc aux membres de la section qui, par leur patience, et leur contribution active, ont facilité la tâche du rapporteur et de la Présidente. Merci à l'équipe administrative pour sa patience mais aussi pour sa disponibilité, qui allait parfois au-delà des horaires de travail normaux.

PRÉSENTATION DU PROJET D'AVIS

M. le Président. La parole est au rapporteur.

M. Jamme, rapporteur. Monsieur le Président, Madame la Présidente de la section du travail et de l'emploi, Mesdames et Messieurs les conseillers, chers collègues, ce fut plus qu'un honneur, ce fut un plaisir de conduire ce projet d'avis, même si le calendrier, trop resserré, n'a pas permis toutes les investigations que j'aurais souhaitées. Je dois également remercier toutes les

personnalités que nous avons entendues et qui ont largement contribué à l'élaboration de ce document.

Chacun d'entre nous connaît ou a connu dans son entourage proche, familial ou amical, une personne confrontée à l'angoisse du chômage, ce mal qui mine la société française depuis 30 ans. Depuis 30 ans, en effet, le taux de chômage n'est jamais redescendu au-dessous de la barre des 7 % de la population active. Fin mai 2011, il était encore de 9,1 %, soit 2,5 millions de personnes, sans compter les personnes inscrites à Pôle emploi mais exerçant une activité réduite, soit 1,3 million de personnes, un demandeur d'emploi sur trois.

Bien entendu, l'économie française a continué à créer des emplois pendant toute cette période, mais il est un fait que le chômage de masse s'est durablement installé.

Le constat n'est plus à faire sur la précarisation et l'annualisation du marché du travail. Je ne citerai qu'un seul chiffre, particulièrement éclairant : en 2010, selon l'ACOSS, sur les 19 millions de déclarations d'embauche, 12 étaient inférieures à un mois tandis que 3 millions seulement sur les 19 correspondent à des emplois durables, c'est-à-dire à des CDD supérieurs à 6 mois ou des CDI. Dans ce contexte, les différents acteurs du service public de l'emploi - Pôle emploi, les missions locales, le réseau de Cap emploi, l'APEC, l'État, les collectivités territoriales, les entreprises à travail temporaire et d'autres - ont un rôle essentiel à jouer.

Le service public de l'emploi doit s'adapter, ce qu'il fait encore trop lentement aux yeux de certains, et se moderniser. De ce point de vue, la création de Pôle emploi en 2008, c'est-à-dire la création d'un guichet unique permettant de prendre en charge à la fois le placement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi, a constitué un changement majeur. Contribuer à l'évaluation des politiques publiques, il faut le reconnaître, est un exercice un peu nouveau pour notre assemblée, désormais investie d'une mission nouvelle. Nous nous sommes efforcés de dresser un premier bilan de cette réforme. Notre tâche a été grandement facilitée - et c'est une manière de leur rendre hommage - par le remarquable travail d'audit réalisé récemment sur cette question par les grands corps d'inspection de l'État que sont l'IGAS et l'IGS. Enfin, la réflexion de votre rapporteur a été enrichie par les échanges approfondis avec le Président et le rapporteur de la mission sénatoriale en cours sur Pôle emploi et qui devrait rendre ses travaux début juillet.

Cela dit, après trois ans de lancement de cette réforme, quel bilan peut-on dresser de sa mise en œuvre ? Si je devais résumer en quelques phrases les conclusions de ce projet d'avis, je dirais que le bilan de la réforme du service public de l'emploi est contrasté. En effet, sur de nombreux points, la création de Pôle emploi a produit des résultats encourageants. Sur d'autres, en revanche, notamment l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les résultats sont décevants et cette réforme nous laisse un goût d'inachevé. Ce constat nuancé, je tiens à le souligner au passage, tranche avec ce qui a été écrit par certains

médias. Je ne peux que déplorer que des extraits choisis et partiels d'une version provisoire de ce projet d'avis aient été ainsi divulgués. Je me permets de rappeler que c'est l'assemblée plénière du Conseil, réunissant l'ensemble des conseillers de notre assemblée, qui est seule habilitée à voter ce projet d'avis en y apportant, le cas échéant, des amendements.

Des résultats encourageants doivent cependant être notés. La réforme du service public de l'emploi, dont le lancement est intervenu dans un contexte de brusque remontée du chômage au second semestre 2008, a permis d'améliorer certains services, parmi lesquels la simplification des démarches d'inscription, le développement des services à distance, l'adaptation des horaires d'ouverture, 35 heures minimum sur tous les sites, la mise en place progressive de sites uniques, l'intégration d'une prestation d'orientation dans l'offre de service de Pôle emploi par le transfert des psychologues de l'AFPA, la mise en place d'un dispositif d'écoute des usagers avec la création de la fonction de médiateur, et je salue à cet égard Jean-Louis Walter, le médiateur ici présent, et la mise en place de comités de liaison. Tout cela a été rendu possible, et je tenais à le souligner devant vous, grâce à l'engagement et à la forte mobilisation des personnels de l'emploi pour conduire, et finalement réussir, ce changement majeur dont on ne mesure pas toujours la particulière complexité.

Si la fusion de l'ANPE et du réseau des Assédic n'apparaît plus, dans son principe, aujourd'hui, contestée, elle n'a pas pour autant produit tous les effets attendus. En effet, cette réforme est décevante sur plusieurs points. Au préalable, je crois nécessaire de rappeler que la réforme du service public de l'emploi poursuivait un objectif précis et essentiel : améliorer le service rendu aux usagers tant auprès des demandeurs d'emploi que des entreprises.

Au regard de cet objectif, il ressort des travaux conduits par le Conseil économique, social et environnemental que cette évolution majeure du service public de l'emploi ne s'est pas encore traduite par une amélioration significative du service rendu aux usagers. En particulier, le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi demeurent insuffisants, tandis que le service aux entreprises, en dépit de progrès réels, reste perfectible.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces résultats en demi-teinte. D'abord, faute d'études préalables, l'unification initialement envisagée des différents métiers - accueil, placement et indemnisation - s'est révélée impossible à mettre en œuvre sous le prétexte, sans doute louable, d'unicité de lieu et de personne. Cette unification largement illusoire devait se traduire par une totale polyvalence des agents. C'était ignorer la complexité des métiers et leur nécessaire spécialisation. Elle a accru, pour les agents de Pôle emploi, inquiétude, surcharge de travail et souffrance déjà inhérente à tout processus de réorganisation.

Ensuite, l'adoption du schéma-cible de restructuration du réseau de Pôle emploi a pris du retard. Dans l'esprit du guichet unique posé par la fusion, était prévu le déploiement sur tout le territoire de sites mixtes permettant de délivrer sur un même lieu l'ensemble des services en matière d'indemnisation et de

placement en direction des demandeurs d'emploi et des entreprises. Malgré la mobilisation de moyens conséquents, la cible de 100 % de sites mixtes n'a été que partiellement atteinte du fait du maintien de nombreux sites dits « multi-localisés », sans compter que cette réorganisation du réseau est génératrice de surcoûts importants.

Par ailleurs, cette réforme n'a pas été accompagnée des moyens humains et budgétaires à la mesure des ambitions affichées. Je pense ici à la volonté d'une personnalisation accrue du service, qui devait se traduire par la mise en place d'un conseiller personnel et d'un réel suivi mensuel personnalisé du demandeur d'emploi.

Or, sur ce point, les comparaisons européennes sont particulièrement éclairantes, voire cruelles. Le service public français ne consacre à l'accompagnement que 71 agents en équivalent temps plein pour 10 000 chômeurs, contre 113 au Royaume-Uni et 150 en Allemagne.

Enfin, la gouvernance de Pôle emploi, que l'on pourrait qualifier de baroque, pose problème dans la mesure où elle limite la capacité de pilotage du conseil d'administration, et à la question de savoir qui commande à Pôle emploi, il n'y a pas de réponse claire. La gouvernance tripartite associant les syndicats, les représentants des employeurs et l'État est, en pratique, plus formelle que réelle tant elle est déséquilibrée au profit de l'État, au motif que Pôle emploi serait un opérateur de l'État au sens de la LOLF, ce qui est juridiquement très discuté. L'État a trop tendance à s'immiscer dans la gestion des établissements publics, et c'est ainsi que plusieurs décisions prises de manière unilatérale par les pouvoirs publics ont mis à mal l'autonomie de gestion de Pôle emploi. Quelques exemples : la suppression de mille huit cents emplois dans la loi de finances 2011, la remise en cause de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation, la non-compensation du transfert des salariés de l'AFPA, la diminution du financement des frais de gestion de l'ASS.

Ainsi, après avoir dressé un bilan de cette réforme, le projet d'avis qui vous est soumis formule plusieurs recommandations qui portent sur les mesures à mettre en œuvre afin d'améliorer la qualité et l'efficacité du service public de l'emploi.

Quelles recommandations ? Plus précisément, nous en formulons vingt-deux, adressées à Pôle emploi, mais également aux pouvoirs publics. Elles s'articulent autour de quatre orientations majeures que je souhaiterais vous présenter rapidement, sans entrer dans le détail. Premier axe de recommandations : il convient de poursuivre le processus d'amélioration de la qualité du service, et pour cela, de veiller à un développement équilibré des différents canaux de services (physique, téléphonique, Internet), parallèlement à la mise en œuvre d'un réel suivi mensuel personnalisé, dont la mise en œuvre implique de limiter de manière notable la taille des portefeuilles des conseillers de Pôle emploi. Ensuite, il importe de mieux organiser les parcours du demandeur d'emploi, afin de prendre en compte la diversité de ses besoins. Cette

logique de parcours doit reposer non seulement sur une évaluation plus fine de la distance à l'emploi, mais aussi sur les attentes ou projets du demandeur d'emploi.

De même, il faut intensifier les efforts d'identification des besoins des entreprises pour accroître le nombre d'offres susceptibles de mieux répondre aux compétences des demandeurs d'emploi et, dans cette perspective, développer les services aux employeurs en matière de recrutement, notamment en direction des PME et TPE.

Enfin, le service d'indemnisation doit être amélioré et les préoccupations des usagers mieux prises en compte.

Deuxième axe de recommandations : accentuer l'effort de formation et de sécurisation des parcours professionnels. Car il est vrai que la formation professionnelle demeure encore trop peu mobilisée pour les demandeurs d'emploi, alors qu'elle constitue un élément clef de leur parcours d'adaptation, de qualification ou de reconversion, et les efforts engagés pour développer et diversifier l'offre de formation doivent être poursuivis et amplifiés. En outre, l'amélioration du système d'information en matière de prescription et d'inscription en formation, notamment en participant activement à la création d'un extranet permettant de connaître les formations financées pour les demandeurs d'emploi, doit constituer une priorité pour Pôle emploi. De plus, il apparaît souhaitable de mobiliser davantage Pôle emploi sur les contrats en alternance, ainsi que sur l'acquisition des compétences clefs, autrement dit la lutte contre l'illettrisme. Enfin, des progrès conséquents restent à accomplir pour mieux articuler activité réduite, chômage partiel et formation.

Troisième axe de recommandations : adapter l'organisation et les moyens de Pôle emploi, qui doit d'abord franchir une nouvelle étape dans la territorialisation de son action en déployant une offre de services adaptée à la diversité des problématiques des territoires, ce qui suppose des partenariats renforcés avec l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi.

Dans un contexte marqué par des réorganisations du travail souvent anxiogènes, notre assemblée invite à la reprise du dialogue social sur la prévention des risques psychosociaux. De plus, la refonte en cours des dispositifs d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'emploi rend nécessaire une réflexion d'ensemble sur l'évolution des métiers à Pôle emploi.

Enfin, à la lumière des expériences européennes que j'ai évoquées précédemment, un accroissement significatif des moyens du service public de l'emploi consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment des publics les plus éloignés de l'emploi, s'impose. C'est un choix difficile compte tenu de la situation de nos finances publiques. Mais, instruit par les exemples étrangers, je suis convaincu qu'une intensification de l'accompagnement du demandeur d'emploi peut générer à moyen terme des économies supérieures aux coûts consentis et mieux prévenir le chômage de

longue durée, grâce à un retour plus rapide à l'emploi et, par voie de conséquence, une diminution des dépenses d'indemnisation.

Quatrième et dernier axe : rénover la gouvernance et le pilotage de Pôle emploi. En matière de gouvernance, la situation actuelle appelle plusieurs évolutions institutionnelles en vue de renforcer le pilotage stratégique de Pôle emploi par son conseil d'administration, dont la composition doit être revue et les moyens d'action sensiblement renforcés. Après clarification juridique du statut de Pôle emploi, l'équilibre des pouvoirs entre les trois principales composantes (État, représentants des employeurs, représentants des salariés) doit être mieux garanti afin de redonner toute leur place aux partenaires sociaux. Au niveau régional, l'organisation institutionnelle doit être décloisonnée et largement déconcentrée. Enfin, le pilotage par la performance doit être recentré sur des indicateurs de qualité et d'efficacité de retour à l'emploi.

Chers collègues, gardons bien présent à l'esprit que, dans un contexte de chômage de masse et d'allongement de la durée des carrières professionnelles, la recherche d'un emploi reste un exercice difficile. Il revient donc à l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi, au-delà des prés carrés, de contribuer, avec les demandeurs d'emploi eux-mêmes, à la construction de mobilités professionnelles, notamment au niveau territorial, pour mieux répondre aux besoins évolutifs des entreprises et aux demandes des actifs.

Tout en restant un outil de placement, Pôle emploi doit aussi devenir dans les territoires un outil de gestion des ressources humaines au service des entreprises et des salariés, privés ou non d'emploi. Un service public de l'emploi plus efficace suppose de rénover la gouvernance de Pôle emploi. Une gouvernance tripartite, plus équilibrée et plus autonome, est indispensable. Elle doit définir des priorités, se doter d'une stratégie et se donner les moyens nécessaires. La territorialisation des politiques et des partenariats, la personnalisation des accompagnements des entreprises et des personnes, la stabilisation des dispositifs et l'implication des personnels sont des dimensions qui doivent participer de cette stratégie qui fait aujourd'hui défaut. Ce sont des enjeux majeurs dans la future convention tripartite État, Unédic, Pôle emploi.

Nous espérons que ce projet d'avis apportera sa contribution, avec d'autres, au débat nécessaire à la préparation de cette future convention.

(Applaudissements)

M. le Président. Monsieur le Rapporteur, je vous remercie. Comme le disait Mme la Présidente, il s'agissait d'un premier exercice d'évaluation d'un service public, ce qui fait partie de nos nouvelles compétences. Vous avez su le placer dans la perspective d'un conseil, afin que les différents partenaires puissent répondre aux évolutions des entreprises, des salariés et de la société.

Il y a peut-être des métiers qui ne sont pas répertoriés, des métiers nouveaux qui vont apparaître. Je suis très sensible à cette notion d'accompagnement, qui me paraît devoir être au cœur de toutes les politiques publiques.

DISCUSSION GENERALE

M. le Président. La discussion générale est ouverte.

La parole est à M. Genty, au nom du groupe environnement et Nature.

Environnement et nature - M. Genty

M. Genty. Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, chers collègues, pour le groupe environnement et Nature, ce projet d'avis a le mérite de dresser un état des lieux complet et lisible de la mise en œuvre de la réforme du service public de l'emploi, notamment en pointant avec équilibre les faiblesses et les manques liés à cette mise en œuvre, tout en soulignant les succès et les difficultés conjoncturelles, je pense en particulier à la crise économique.

Notre groupe félicite M. le rapporteur pour ce travail, qui conforte le CESE dans son rôle d'évaluation des politiques publiques. Il considère que les principaux enjeux soulevés par cette réforme ont été exposés et questionnés avec précision. La large série d'auditions a, en outre, considérablement enrichi les débats et permis de faire émerger des recommandations innovantes au sujet desquelles nous tenons à souligner six points particuliers.

Premièrement, l'importance, lors de l'entretien personnalisé, de la prise en compte des compétences et savoir-faire du demandeur d'emploi et non pas uniquement de ses qualifications reconnues. Sur le terrain, certaines entreprises ont d'ailleurs expérimenté le CV citoyen avec succès.

Deuxièmement, au sujet de la recommandation liée au développement de l'activité de prospection et de suivi des offres d'emploi, notre groupe insiste sur la nécessité de l'intégration des branches professionnelles du secteur non marchand et souhaite souligner le potentiel croissant du secteur de l'économie sociale et solidaire résistant à la crise.

Troisièmement, nous soutenons l'expérimentation d'un service d'aide au recrutement dédié aux très petites et moyennes entreprises. A l'heure où les activités de l'économie verte commencent à émerger, cette démarche prend selon nous tout son sens.

Quatrièmement, notre groupe partage la volonté d'intensifier l'effort en matière de formation, notamment en développant l'offre de service. Nous partageons également la critique envers le recours systématique et exclusif au Code Rome, lequel conduit assez souvent à un classement assez réducteur des demandeurs d'emploi et peut être un frein à l'intégration de nouveaux métiers dont ceux de l'économie verte, gisements d'emplois encore faiblement exploités.

Cinquièmement, les discussions en section ont mis en évidence un consensus sur l'effort à fournir pour une meilleure territorialisation de l'action du Pôle emploi aux échelons régionaux, départementaux, mais aussi locaux, et pour

ce faire, l'intérêt d'une meilleure articulation avec les autres acteurs du service public de l'emploi et notamment les collectivités territoriales. Repenser la gouvernance est pour notre groupe l'une des pistes d'amélioration principales de cette réforme, avec un renforcement nécessaire de la place des partenaires sociaux, la fusion ANPE/Assédic s'étant aussi caractérisée par un déficit de dialogue entre les parties prenantes.

Sixièmement, notre groupe souhaite insister sur l'évaluation des activités du service public de l'emploi. Le souci de l'appréciation de l'efficacité des actions menées est effectivement essentiel, bien qu'elle reste tributaire - c'est important - de la qualité dans la définition des objectifs. Elle répond néanmoins à la multiplication des enjeux d'indicateurs -indicateur qualité, indicateurs d'efficacité- proposés dans le projet d'avis. La mise en place de deux jeux d'indicateurs, reliés par un jeu de cause à effet, nous paraît en effet plus appropriée. D'un côté, les indicateurs permettant de mesurer l'activité du service public de l'emploi -mesure des moyens mobilisés, avancement des actions mises en place-, de l'autre côté, des indicateurs de résultat.

Enfin, le groupe Environnement et Nature, convaincu de l'importance du pilier social du développement durable, est sensible à la place accordée aux conditions de travail des agents de Pôle emploi, parfois mis à mal par une réorganisation mal préparée et dont les conséquences sur la qualité de l'accompagnement ont pu se faire sentir. Cette remarque faite, nous considérons que ce projet d'avis encourage la synergie de tous les acteurs du service public de l'emploi et recommande, par des pistes précises, le passage à la vitesse supérieure. Nous partageons pleinement ce point de vue et le mélange de pragmatisme et de hauteur avec lequel il est présenté.

Vous l'avez compris, nous voterons ce projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme L'Hour, au nom du groupe de l'UNAF.

UNAF - Mme L'Hour

Mme L'Hour. Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Chers collègues, ce projet d'avis dresse un constat sans concession sur la réforme du service public de l'emploi, engagée maintenant depuis plus de deux ans, avec la création de Pôle emploi né de la fusion de l'ANPE et de l'UNÉDIC. Il conforte le CESE dans sa nouvelle mission de contribuer à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental.

Le groupe de l'UNAF se retrouve dans le bilan contrasté que vous avez justement établi, Monsieur le rapporteur, ainsi que dans les recommandations à mettre en œuvre. Le groupe de l'UNAF retiendra particulièrement quatre d'entre elles, qui reprennent très étroitement l'esprit initial de la réforme : « Mettre le

demandeur d'emploi au cœur du système », en offrant à tous, indemnisés ou non, « un service public, universel et intégré », cette réforme étant en effet d'abord motivée par l'intérêt des usagers.

Ainsi, dans la poursuite du processus d'amélioration de la qualité de service, le groupe de l'UNAF est très attentif à la levée des premières barrières pour les demandeurs d'emploi : l'accès aux services et à la connaissance des dispositifs proposés par Pôle emploi. Certes, les nouvelles technologies sont là pour permettre une information de masse. Toutefois, cette diffusion de masse ne peut pas et ne doit pas se faire au détriment d'un accueil physique indispensable. Le risque est bien noté dans le projet d'avis, c'est celui de la déshumanisation des services.

Après l'accès au service pour tous, c'est la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi qui doit concentrer tous les efforts. Le groupe de l'UNAF met l'accent sur la recommandation n°3, visant à renforcer la différenciation des parcours d'accompagnement du demandeur d'emploi. Par cette préconisation, il s'agit de trouver la voie optimale entre l'évaluation des besoins du demandeur d'emploi et la valorisation des expériences et des projets de ce dernier, pour un retour à l'emploi.

La prévention, comme dans de nombreux autres domaines, reste insuffisamment développée. La sécurisation des parcours professionnels passe par un effort accru de la formation professionnelle. Le groupe de l'UNAF souligne l'importance de mettre en place un portail d'information sur les offres de formation disponibles et de mobiliser le plus tôt possible la formation pour les demandeurs d'emploi.

Enfin, le groupe de l'UNAF soutient la recommandation concernant la gouvernance visant à nouer des partenariats opérationnels et efficaces entre les différents acteurs au niveau pertinent des bassins d'emplois. L'enjeu bien compris des demandeurs d'emploi et de leur famille est de faire se rencontrer l'offre et la demande d'emploi sur un territoire défini.

Vous l'aurez compris, Monsieur le rapporteur, le groupe de l'UNAF votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Amoros-Schwartz, au nom du groupe de l'artisanat.

Artisanat - Mme Amoros-Schwartz

Mme Amoros-Schwartz. Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, alors qu'une nouvelle feuille de route va être fixée à Pôle emploi, il était particulièrement opportun que notre assemblée apporte sa contribution sur le bilan de la réforme, votée il y a trois ans, et qu'elle formule des propositions pour améliorer le fonctionnement du service public de l'emploi.

Le groupe de l'artisanat considère que le bilan dressé par le projet d'avis, éclairé par l'audition d'une grande variété d'acteurs, présente le mérite d'être objectif et non partisan.

Loin de remettre en cause la fusion ANPE/Assédic, il en reconnaît toutes les avancées, mais il pointe aussi les insuffisances qui demeurent en termes de services, de gouvernance et de pilotage.

Concernant les recommandations du projet d'avis, nous voulons insister sur trois points. Tout d'abord, sur les services aux entreprises : régulièrement, on se demande pourquoi, avec deux millions et demi de chômeurs, plus de deux cent mille offres d'emploi restent non pourvues chaque année. Les artisans des filières du bâtiment ou de l'alimentation sont particulièrement concernés par ce problème qui pose de multiples questions, telle que celle de la pénurie de candidats sur certains métiers, de l'inéquation entre offre et demande d'emploi, ou encore celle de l'accompagnement des entreprises désirant embaucher et du suivi régulier des offres d'emploi.

Sur ces questions, le projet d'avis formule plusieurs propositions. Nous saluons notamment celle visant à amplifier l'aide au recrutement des très petites entreprises qui ont tout particulièrement besoin d'être accompagnées dans leur projet d'embauche. Pôle emploi doit appuyer celles qui ont des difficultés de recrutement, notamment en mobilisant les dispositifs comme la POE ou les formations en alternance. Les entreprises artisanales ont une attente forte à l'égard de Pôle emploi et souhaitent que, demain, il devienne l'opérateur naturel auquel elles s'adresseront pour répondre à leurs besoins d'embauche.

Concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi, leur suivi doit prendre en considération les besoins de chaque personne en fonction de sa distance à l'emploi, mais sans jamais perdre de vue les besoins du marché du travail. À cet égard, nous saluons les propositions du projet d'avis d'intensifier les efforts de formation des demandeurs d'emploi, notamment par la voie de contrats en alternance, mais aussi de développer des partenariats avec les organisations professionnelles et les OPCA, afin de rendre les prescriptions de formation plus efficaces pour un retour rapide à l'emploi.

Concernant la gouvernance du service public de l'emploi, le projet d'avis propose de renforcer le pilotage stratégique de l'emploi par son conseil d'administration, dont la composition devrait être mieux équilibrée. Le groupe de l'artisanat souscrit pleinement à cette recommandation. En effet, il est essentiel que les partenaires sociaux qui, via l'Unédic, sont fortement impliqués dans le financement et le fonctionnement de Pôle emploi, soient en mesure de participer pleinement aux orientations de l'opérateur et aux ajustements nécessaires selon les évolutions de la situation de l'emploi.

Nous approuvons également les propositions du projet d'avis d'améliorer la gouvernance territoriale. Une plus grande synergie entre les différents acteurs du service public de l'emploi, directs ou indirects, sera le gage d'une meilleure réponse aux besoins d'emploi du marché local.

En conclusion, le groupe de l'artisanat partage l'objectif général du projet d'avis : aujourd'hui, alors que la réforme est « digérée », il s'agit de tout mettre en œuvre pour permettre au service public de l'emploi d'atteindre sa pleine efficacité. Le groupe de l'artisanat votera donc ce projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Michel Coquillion, au nom du groupe de la CFTC.

CFTC - M. Coquillion

M. Coquillion. Chers collègues, la fusion des Assédic et de l'ANPE a été réalisée en période de crise, alors que les importantes destructions d'emplois ont écarté du marché du travail majoritairement les salariés en emplois précaires. Pôle emploi a dû prioriser à juste titre sa mission d'indemnisation au détriment de l'accompagnement. En effet, les demandeurs d'emploi ont besoin prioritairement de connaître le montant de leurs allocations d'assurance-chômage, mais en raison de l'accroissement de la complexité de l'indemnisation des emplois précaires, les ratios de retard d'indemnisation se sont accrus.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi constitue l'autre mission essentielle de l'activité de Pôle emploi. Or c'est cette dernière qui a le plus souffert de la crise. En effet, comment rendre un service personnalisé avec des portefeuilles de demandeurs d'emploi nettement supérieurs aux prévisions de soixante demandeurs d'emploi par conseiller ? Quant au suivi mensuel personnalisé, il démarre seulement le quatrième mois, alors que certains demandeurs d'emploi en ont un besoin immédiat. Les formations restent quant à elles insuffisantes en raison de prises en charge financière trop restrictives, d'une connaissance imparfaite de l'offre de formation, des nombreux acteurs de l'emploi et d'une orientation professionnelle en cours de réorganisation.

Face à ce bilan, le groupe de la CFTC approuve les recommandations pertinentes du CESE. Nous sommes favorables au développement des services virtuels à condition qu'une place suffisante soit octroyée à un accueil physique garant d'un service humanisé. La CFTC a toujours considéré qu'un accompagnement personnalisé améliore le retour à l'emploi, mais celui-ci nécessite des moyens suffisants. Cette individualisation ne peut être assurée pour quatre millions de demandeurs d'emploi. Notre organisation adhère donc à la préconisation de réaliser, en fonction de leur distance à l'emploi, une différenciation des demandeurs d'emploi beaucoup plus fine que celle actuellement en vigueur. Par ailleurs, l'activité de prospection des offres d'emploi, ainsi qu'une aide particulière apportée en direction des recrutements des PME et TPE, sont nécessaires. En outre, la sécurisation des parcours professionnels requiert un accompagnement de qualité assorti, en cas de besoin, de formations qualifiantes ou de reconversion. La réduction de la précarité

impose, comme cela est préconisé par le rapporteur, de notamment mieux articuler les activités réduites, le chômage partiel et les formations qualifiantes.

La qualité de l'accompagnement requiert un développement des coopérations entre les différents acteurs du service public de l'emploi. Enfin, la gouvernance de Pôle emploi et le renforcement de son pilotage stratégique se trouveraient améliorés par un équilibre des pouvoirs entre l'État et les représentants des employeurs et des salariés, ainsi que par l'adaptation des politiques déconcentrées aux besoins locaux en s'appuyant sur les instances paritaires.

Pour conclure, Monsieur le rapporteur, le groupe de la CFTC votera votre projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Jean Grosset, au nom du groupe de l'UNSA.

UNSA - M. Grosset

M. Grosset. Je tiens à saluer le travail effectué par le rapporteur, les administrateurs de la section et la Présidente. Ce document est sérieux, le plus complet possible et donne un bilan presque exhaustif de l'état actuel de Pôle emploi. Avant de donner quelques précisions justifiant notre vote, nous voudrions faire quelques rappels au nom de l'UNSA.

Pôle emploi exerce ses missions dans le cadre d'un marché de l'emploi dont il n'est pas responsable. Pour être plus clair, s'il n'y a pas d'emplois, Pôle emploi ne peut pas les créer. Nous sommes toujours en situation de difficulté très grande sur le marché de l'emploi, avec un peu plus de quatre millions de chômeurs. Dans ce cadre, la mission du SPE est bien de faciliter tout ce qui permet à des demandeurs d'emploi de retrouver du travail, bien évidemment quand il y en a. J'insiste sur cette question, car il y a des débats à perte de vue sur les gens qui ne voudraient pas trouver d'emploi alors qu'il y en aurait !

L'UNSA s'était prononcée en faveur de la fusion du réseau opérationnel de l'assurance chômage et de l'ANPE, afin de mettre fin à l'éparpillement des guichets et de mettre les fonds de l'assurance chômage à la disposition des demandeurs d'emploi. Elle n'a pas changé de position, même si les conditions de la fusion ont été mal gérées et peu anticipées. La crise économique de septembre 2008 et les milliers de chômeurs supplémentaires ont percuté encore un peu plus le dispositif.

Pour l'UNSA, ce texte a le mérite de faire l'état des lieux et de proposer vingt-deux recommandations en direction des décideurs politiques. Les éléments critiques sont sans concession et donnent une information précieuse aux décideurs qui souhaiteraient améliorer le service public de l'emploi. Nous retrouvons dans les recommandations quelques grands principes que nous

partageons. Il n'est pas inutile de réaffirmer la nécessité d'un grand service public de l'emploi, comme il est indispensable de souhaiter aussi l'amélioration de la qualité du service tant pour les salariés privés d'emploi que pour les entreprises quelle que soit leur taille. L'exigence d'une indemnisation des chômeurs dans les plus brefs délais est primordiale, car comment se réinsérer ou chercher un emploi si on n'a plus rien pour vivre ? L'accent mis sur l'effort de formation est nécessaire pour les demandeurs d'emploi comme pour les entreprises.

Notre section a jugé nécessaire de proposer une meilleure organisation avec les autres acteurs du service public de l'emploi et considéré, à juste titre, qu'il fallait des moyens supplémentaires. Il n'y a pas, de notre point de vue, une vraie opposition entre un meilleur management et l'accroissement des moyens ; au contraire, les deux sont indissociables. Nous constatons que, pour mieux accueillir les demandeurs d'emploi, les conseillers doivent gérer moins de dossiers et que, dans le même temps, une organisation du travail harmonieuse est nécessaire.

Il s'agit d'assurer les meilleures conditions de travail possibles aux salariés de Pôle emploi. Après l'audition des syndicats de l'entreprise Pôle emploi, nous avons constaté que les salariés étaient en situation de stress, provoqué par des bouleversements dans l'organisation du travail sans formation adaptée.

Aussi nous recommandons la mise en place d'un accord d'entreprise prenant en compte cette situation et prévenant dans la mesure du possible les risques psychosociaux.

S'agissant de la gouvernance, sur laquelle il faudrait beaucoup travailler, nous pouvons faire quelques recommandations. Nous sommes tout d'abord favorables à une meilleure coordination des acteurs qui interviennent sur la politique de l'emploi. Dans cet objectif, nous demandons plus d'autonomie et de pouvoir de décision pour les directions régionales de Pôle emploi sur la mise en œuvre de la politique de l'emploi.

La direction de l'institution, que l'on appelle aussi « gouvernance », doit être marquée par un renforcement de l'autorité du conseil d'administration. Il convient, en clair, que le conseil d'administration soit investi de pouvoirs réels. Ici débute la réflexion qu'il sera nécessaire de mener aux dires de tous.

Pour toutes ces raisons, l'UNSA votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Minder, au nom du groupe de la CGT.

CGT - M. Minder

M. Minder. Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Mesdames, Messieurs les conseillers, Chers collègues, je voudrais saluer le travail réalisé ainsi que la capacité d'écoute et de prise en compte des expressions de chacun, qui ont créé les conditions dans notre section d'un débat de grande qualité.

De quel service public de l'emploi notre pays a-t-il besoin et pour satisfaire quels besoins ? Dans un contexte persistant de chômage de masse, cette question est essentielle pour les salariés, femmes et hommes de tous âges et pour leur famille.

Au regard des difficultés du service public de l'emploi, certains pensent que seul le marché est capable de réguler l'offre et la demande d'emploi. Je ne vous surprendrai pas en disant à cette tribune que la CGT a une opinion totalement différente. Le service public de l'emploi a toute sa légitimité et la politique de l'emploi doit relever pleinement des compétences et de la responsabilité de l'État, et cela pour au moins deux raisons.

D'une part, le bien fondé du service public de l'emploi dans son principe ou dans une partie de ses missions relève des obligations constitutionnelles de l'État à procurer à tous un emploi ou un revenu de substitution. D'autre part, les réalités de terrain contredisent radicalement le dogme du marché régulateur. Ainsi, comment expliquer l'existence de métiers en tension, l'offre d'emploi non pourvue, les demandes nombreuses des entreprises pour réclamer plus d'efficacité à Pôle emploi ?

Tout commande donc un renforcement du service public de l'emploi. Or, malgré la promesse faite par la ministre des Finances, Mme Lagarde, Pôle emploi n'est pas au rendez-vous des obligations qui lui ont été fixées.

Le projet d'avis dresse un constat sans complaisance en soulignant que les demandeurs d'emploi rencontrent des difficultés pour être accueillis dans des conditions humaines décentes, être inscrits dans des délais respectueux de la loi, être indemnisés au niveau de leurs droits et surtout accompagnés de façon personnalisée jusqu'au retour à l'emploi.

Il en va de même pour les salariés de Pôle emploi, qui ont vu leurs conditions de travail se détériorer au point, comme le dit le projet d'avis, d'en devenir anxiogènes. Certes, ce qui a été accompli grâce aux efforts des agents de Pôle emploi est colossal dans un contexte où la crise n'a évidemment pas facilité les choses. Pôle emploi doit donc évoluer afin d'assurer l'ensemble de ses missions et d'être un outil qui s'adresse à tous les salariés qui souhaitent réorienter leur itinéraire professionnel et non uniquement aux demandeurs d'emploi. Sans cela, il ne faut plus parler de Pôle emploi, mais de « Pôle chômage » !

La politique de l'emploi doit rester de la compétence de l'État, et le service public de l'emploi doit dès lors disposer de moyens financiers humains renforcés. Le projet d'avis recommande de refonder sa gouvernance au plan national et au niveau territorial. Pour la CGT, la nouvelle gouvernance doit permettre une meilleure interaction entre le service public de l'emploi et celui de la formation professionnelle créée par les régions, et également clarifier le rôle et les prérogatives respectives des différents acteurs et usagers, en leur faisant davantage confiance, notamment en leur donnant plus d'autonomie sur le territoire.

En conclusion, les préconisations du texte recoupant pour une part nos propositions, le groupe de la CGT votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Arnoult-Brill, au nom du groupe des associations.

Associations - Mme Arnoult-Brill

Mme Arnoult-Brill. Sur les travaux que vous avez conduits, Monsieur le rapporteur, un premier constat s'impose : la mise en œuvre de la réforme du service public de l'emploi s'est heurtée à la crise économique et financière et à ses conséquences sociales désastreuses, dont la forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi.

Néanmoins, pour le groupe des associations, cette conjoncture n'explique pas tout en matière de résultats et des améliorations restent indispensables. La conjoncture plaide, de notre point de vue, en faveur de nos recommandations, qu'il conviendra de mettre en œuvre avec une vision qualitative, ce qui manque beaucoup aujourd'hui, de la gestion du retour à l'emploi.

C'est sans surprise, sans doute, pour certains collègues de la section du travail et de l'emploi, que j'insisterai sur ce qui, dans le projet d'avis, reflète des partis pris et des propositions déjà formulés par notre assemblée à propos de la sécurisation des parcours professionnels.

Trois leviers de cette sécurisation font l'objet de recommandations très intéressantes dans le projet d'avis. D'abord, l'accompagnement des personnes en situation de chômage, donc de rupture par rapport à l'emploi, constitue la pierre angulaire de la mission de Pôle emploi. Le groupe des associations souscrit pleinement aux recommandations visant à personnaliser davantage le suivi des demandeurs d'emploi, via la différenciation des parcours d'accompagnement.

Dans l'esprit de notre précédent projet d'avis sur la sécurisation des parcours professionnels, l'objectif est pour nous, avec le demandeur d'emploi lui-même comme acteur, de gérer de façon dynamique et de faciliter les transitions professionnelles. Ceci requiert un accompagnement personnalisé qui tienne compte à la fois de la distance à l'emploi, mais aussi et surtout des

attentes, des besoins et des acquis de l'expérience du demandeur d'emploi, même si cette dynamique oblige à de nouvelles ressources, notamment humaines, et nécessite du temps pour les conseillers. Aussi, en matière de retour à l'emploi, la seule approche d'une adéquation entre emplois disponibles et demandeurs d'emploi n'est pas un facteur de réussite. On le voit d'ailleurs avec les métiers en tension. Il s'agit donc de sortir d'une culture purement administrative, qui nivelle à souhait l'accompagnement sur une norme commune, pour faire progresser les résultats de Pôle emploi par une démarche plus qualitative.

Le groupe des associations approuve la proposition consistant à améliorer la procédure et le service d'indemnisation. Leur qualité et leur rapidité sont des facteurs essentiels de la mobilisation du demandeur d'emploi dans la construction de son projet de retour à l'emploi. Enfin, l'effort à faire en matière d'information et d'offres de formations adaptées et qualifiantes constitue un objectif essentiel pour soutenir le développement des compétences, facilitant aussi la reconversion, voire la mobilité.

Par ailleurs, le groupe des associations considère l'optimisation de la gouvernance de Pôle emploi comme l'une des clés pour améliorer la conduite de la stratégie sur ce point. Si nous rejoignons les recommandations émises par le rapporteur sur le principe du tripartisme et l'équilibre des pouvoirs, nous sommes attachés à ce que ce mouvement s'accompagne d'un élargissement du conseil d'administration aux autres acteurs de l'emploi, notamment au monde associatif, dont on sait qu'il est fortement impliqué dans la création d'emplois et l'insertion professionnelle.

S'agissant de l'insertion, les associations participent à la mise en œuvre de la politique publique qui vise le traitement social du chômage par l'accès à un emploi aidé pour les personnes les plus en difficulté. Le projet d'avis suggère d'ailleurs que Pôle emploi assure un suivi de ces contrats.

Pour finir, Monsieur le rapporteur, trois ans après la réforme du service public de l'emploi, vous avez su constater les écueils et proposer des pistes ambitieuses pour son amélioration et son approfondissement. Soyez-en remercié. Comme vous, nous souhaitons qu'enfin nos propositions soient entendues.

Le groupe des associations votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Medeuf-Andrieu, au nom du groupe CGT-FO.

CGT-Force ouvrière - Mme Medeuf-Andrieu

Mme Medeuf-Andrieu. Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Chers collègues, plus de trois ans après la loi de février 2008, qui prenait le parti de fusionner l'ANPE et les Assédic, il était opportun de se pencher sur la

situation du nouvel établissement et de faire le bilan sur le fonctionnement du service public de l'emploi.

Chacun sait que notre organisation s'est opposée à cette fusion dans la mesure où ses principes directeurs méconnaissaient le fait que les métiers des Assédic et de l'ANPE étaient dissemblables. De surcroît, la séparation entre une prérogative publique, l'inscription et le placement des demandeurs d'emploi, et une fonction relevant du paritarisme, l'indemnisation, correspond à un principe républicain.

De fait, les auditions ont conduit à vérifier cette donnée puisque les gestionnaires nous ont tous confirmé que ces deux métiers continueront à perdurer séparément, comme c'est d'ailleurs le cas dans tous les pays d'Europe. Dès lors, le positionnement politique initial n'a pas été validé puisqu'on voulait additionner les effectifs de l'ANPE et des Assédic pour abaisser le *ratio* de demandeurs d'emploi par agent. Les faits ont démontré que cela correspondait seulement à une volonté de réaliser des économies au plan budgétaire, volonté traduite dans la récupération de mille huit cents postes au moment même où la crise économique impactait avec violence la situation de l'emploi dans le pays.

C'est pourquoi nous soutenons la proposition de la section sur le renforcement des effectifs actuels qui ne permettent pas de répondre aux besoins immédiats, ni même aux objectifs affichés par Pôle emploi en matière de renforcement de l'aide apportée aux chômeurs.

Nous appelons également l'État à prendre ses responsabilités vis-à-vis des ex-salariés des Assédic qui risquent de voir leur droit à la retraite sérieusement amputé.

Le bilan de cette fusion, que présente le rapport, est loin d'être satisfaisant pour les chômeurs, qui se heurtent aux files d'attente, aux retards dans les dossiers et aux délais d'indemnisation. Par ailleurs, le bilan des recours aux opérateurs privés reste à faire tant au niveau du coût que de l'efficacité. Il est justifié de dénoncer une batterie d'indicateurs trop nombreux et focalisés sur l'activité, autrement dit sur le chiffre, alors qu'il vaudrait mieux apprécier la qualité du service rendu, son efficacité et sa performance au regard du seul critère qui vaille, c'est-à-dire le retour à l'emploi durable. Un indicateur plus adapté permettrait aussi sans doute de relativiser les résultats des opérateurs privés en termes de qualité des placements réalisés. La perte de ce monopole par le service public n'a pas, loin de là, amélioré la situation.

Nous terminerons par deux remarques. La première est relative à la place des partenaires sociaux. Notre groupe considère que la fusion ANPE-Assédic a porté un coup au paritarisme. Dès lors, l'interrogation sur le « tripartisme » actuel de Pôle emploi doit d'abord prendre la forme d'une véritable expertise juridique sur la nature de l'institution.

Nous avons affaire à une espèce d'ovni juridique, à la fois organisme public et branche professionnelle du privé, recourant aux prérogatives de la puissance publique pour s'exonérer des règles de droit privé, mais négociant des

accords d'entreprise. Nous tenons à rappeler qu'en France le tripartisme conduit à la mainmise de l'État, c'est-à-dire à l'étatisation.

Cette situation est dommageable car elle a des conséquences sur les droits individuels et collectifs des salariés. Il est des cas où l'insécurité juridique crée de l'insécurité sociale. Nous soutenons donc votre demande de clarification, Monsieur le rapporteur.

La deuxième remarque a trait à la réflexion envisagée sur l'opportunité d'agences régionales de l'emploi et de la formation. Nous considérons qu'il serait abusif d'appliquer une réforme supplémentaire sous forme de régionalisation de l'organisme. Cette institution et son personnel ont besoin de stabilité juridique, sociale et politique. Une telle initiative pourrait constituer le prélude au démantèlement complet de l'institution en renvoyant la politique de l'emploi au niveau régional, ce qui constituerait une étatisation régionalisée. Nous avons donc exprimé nos réserves sur ce point, comme vous l'avez indiqué.

Pour conclure, le groupe de la CGT-FO considère que ce document aura permis d'amplifier la prise de conscience de la nécessité de renforcer l'action et les moyens de l'organisme au moment où, plus que jamais, les demandeurs d'emploi ont besoin du soutien d'un service public efficace et performant.

Si aucun amendement ne vient compromettre l'équilibre du texte, le groupe de la CGT-FO votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Pottier, pour le groupe des entreprises.

Entreprises - M. Pottier

M. Pottier. Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Chers collègues, deux ans et demi après la création de Pôle emploi, l'organisation existe et des résultats positifs sont constatés par les entreprises. Alors que le chômage recule depuis le début de l'année, nous sommes saisis des questions d'accompagnement, de placement dans l'emploi, de formation des demandeurs d'emploi, mais aussi d'aide au recrutement des entreprises.

À cet égard, le travail accompli sur ce projet d'avis par les membres de la section, mais aussi par le rapporteur, qui a su conjuguer écoute, fermeté et esprit de synthèse sur un sujet politique et polémique, est important.

Parmi les nombreuses bonnes propositions du projet d'avis, nous souhaitons en souligner trois. Nous saluons d'abord le recentrage de la mission de Pôle emploi sur le retour à l'emploi. En effet, cet organisme doit pouvoir permettre avant tout aux chômeurs de retrouver une situation professionnelle correspondant à leur réel besoin. Il convient en particulier de se concentrer sur les demandeurs les plus éloignés de l'emploi, notamment les jeunes et les seniors.

La prise en compte accrue de la situation du demandeur d'emploi en est le corollaire. C'est pourquoi le groupe des entreprises soutient l'individualisation du suivi, qui lui semble être un outil clé d'une prochaine étape de la réforme.

Enfin, quelle que soit leur taille, la prise en compte des besoins des entreprises et l'aide au recrutement nous apparaissent d'autant plus nécessaires que le pic de la période de crise est passé et que, demain, de nouvelles offres d'emplois vont voir le jour.

En revanche, nous pensons que l'accroissement des moyens humains et financiers alloués à Pôle emploi n'est pas la meilleure réponse au problème posé. La réponse passe tout d'abord par une optimisation de ses moyens, une répartition efficiente des effectifs, un suivi précis des allocataires, un contrôle régulier des situations et la mise en œuvre des économies d'échelle attendues après la fusion.

Nous souhaitons en particulier une meilleure coopération entre Pôle emploi et les prestataires du secteur privé dont la compétence dans ce domaine est reconnue et qui peuvent, le plus souvent, apporter des solutions complémentaires appropriées.

Outre ces collaborations, des partenariats efficaces pourraient être conclus avec les acteurs économiques, branches professionnelles, syndicats professionnels, OPCA, Chambres consulaires spécialisées dans le domaine de l'emploi et de la formation. Ces coopérations pourraient notamment porter sur l'accès au dispositif de formation en apprentissage et en alternance.

S'agissant de la question de la gouvernance de Pôle emploi, le paritarisme strict ne peut fonctionner. La concertation entre l'État, ses services décentralisés et les entreprises doit être la véritable solution à une politique de retour au plein emploi dans tous les territoires.

Le groupe des entreprises espère qu'il sera possible de revenir sur ces deux sujets, qui constitueront la prochaine étape, mais, dès aujourd'hui, il s'associe à la majorité des propositions qui constituent, à ses yeux, une première prise de conscience des enjeux économiques et sociaux de la poursuite de la réforme de Pôle emploi et du service public de l'emploi.

En conséquence, Monsieur le rapporteur, le groupe des entreprises votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Uriéta, pour le groupe des personnalités qualifiées.

Personnalités qualifiées - M. Uriéta

M. Uriéta. Monsieur le Président, mes Chers collègues, je voudrais tout d'abord remercier le rapporteur, la Présidente et toute l'équipe administrative pour le travail accompli. C'est le premier projet d'avis que j'ai l'occasion de lire et j'ai été impressionné par tout le travail dont il a fait l'objet.

Je tiens aussi à dire combien j'ai apprécié l'esprit qui a animé nos débats, le souci de consensus de la part de la Présidente et du rapporteur, mais aussi de tous nos collègues. Cela aussi était nouveau pour moi et j'avoue que j'ai pris un réel plaisir à nos discussions.

Cette fusion constitue une opération unique de par son ampleur. Ses résultats, compte tenu du contexte économique et de la rapidité avec laquelle elle a été mise en place, ne sont pas aussi mauvais que ce que l'on a pu l'entendre. Je tiens à saluer le travail des salariés de Pôle emploi qui, dans des conditions de travail extrêmement difficiles, ont permis de faire fonctionner cette institution, ce qui n'était pas gagné d'avance.

Ce projet d'avis m'amène à vous faire part de trois réflexions. La première concerne les effectifs. Je ne suis pas du tout sûr qu'il faille demander du personnel supplémentaire, et surtout pas avant d'avoir conduit une étude et d'avoir mis en place une meilleure répartition des tâches et une coordination des organismes du service public de l'emploi. En effet, on a pu constater lors des auditions, qu'il existe des doublons. Si l'on veut être efficace et si l'on estime qu'il manque des salariés, au moins, l'on saura où il faut créer des postes.

Concernant la gouvernance, je suis contre le tripartisme strict. En France, cela ne fonctionne pas. Le seul endroit où l'on peut parler de tripartisme strict, c'est à l'OIT. Je suis peut-être vieux jeu, mais je crois en la qualité et en l'efficacité des partenaires sociaux et je crois au paritarisme. Le texte que vous avez présenté, Monsieur le Rapporteur, compte tenu de cet esprit de consensus, me convient, je vous l'avais déjà dit, mais je regrette qu'il ne fasse pas assez mention du paritarisme.

J'ajouterai que revenir à un organisme privé paritaire donnerait plus d'efficacité, plus de souplesse, plus de réactivité pour venir en aide aux demandeurs d'emploi et à nos entreprises. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'aujourd'hui, nous sommes obligés, lorsque nous avons des formations rapides à mettre en place pour rendre service aux entreprises, de passer par les marchés publics. Et ceux qui savent, dans cet hémicycle, combien il est difficile de mettre en place les marchés publics, savent aussi que lorsqu'on arrive à mettre en place une formation, il est souvent trop tard.

S'agissant des recommandations, je tiens à souligner leur pertinence, mais je souhaite mettre en exergue la proposition novatrice consistant, dès le premier

entretien, à prendre en compte les qualifications et les compétences du demandeur d'emploi, y compris celles acquises lors d'activités citoyennes.

Il faudrait par ailleurs dépasser le Code Rome, attribué lors d'un premier entretien au demandeur d'emploi. Car, lorsqu'un patron ou une entreprise demande ensuite une ouverture de poste, cela ne correspond pas toujours aux compétences et qualifications recherchées.

Beaucoup ont essayé en vain de faire passer cette proposition depuis des années et rien que pour cela, je voudrais vous remercier, Monsieur le Président, Madame la Présidente et Monsieur le rapporteur. Nous avons franchi un grand pas aujourd'hui et je voterai de tout cœur ce projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Aschieri, pour le groupe des personnalités qualifiées.

Personnalités qualifiées - M. Aschieri

M. Aschieri. Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Chers collègues, je ne fais pas partie de la section qui a produit ce projet d'avis. Je ne peux donc juger que le produit fini, même si la lecture de celui-ci me laisse à penser qu'il y a eu beaucoup de travail.

J'interviens aujourd'hui parce que je siège dans ce Conseil au titre de la FSU et que le syndicat de la FSU-FNU Pôle emploi a été placé par les personnels de cet établissement comme la première des organisations représentatives. C'est à partir de leur expérience, de leur vécu, de leurs réflexions et de leurs propositions que je veux donner mon avis.

Il n'est un secret pour personne que nous avons été opposés à la fusion de l'ANPE et des Assédic ; il nous semblait en effet que c'était une mauvaise réponse aux questions du chômage de masse, qui risquait de dégrader considérablement les conditions de travail et la situation des personnels.

D'une certaine manière, le projet d'avis qui nous est soumis confirme que nous n'avons pas totalement tort, même si sa tonalité peut parfois sembler sans commune mesure avec la réalité de ce que vivent les demandeurs d'emploi et les personnels. C'est vrai que l'usage de la litote et de l'euphémisme, qui est un peu de règle, va dans ce sens, mais il me semble qu'il y a d'autres raisons. Force est de constater qu'il ignore trop les conséquences de la création de Pôle emploi sur l'ensemble du service public de l'emploi. Il n'aborde pas, ou pas assez selon nous, les fondamentaux que sont les politiques économiques, industrielles, sociales, qui structurent l'activité économique, ainsi que les politiques de l'emploi, et il n'interroge peut-être pas assez le principe d'activation des dépenses dites passives, à l'heure où l'indemnisation des chômeurs démontre ces faiblesses.

Je constate toutefois avec intérêt que nombre de ses propositions vont dans le bon sens, reprenant d'ailleurs parfois des idées que le SNU-FSU a émises lors de son audition. Sans être exhaustif, je veux citer l'importance de l'accueil physique plutôt que la distance, la réduction de la taille des portefeuilles, la marge d'autonomie pour les conseillers, l'expérimentation d'un service dédié aux TPE et PME, l'amélioration des délais d'indemnisation, des voies de recours simplifiées, le développement d'informations professionnelles impulsées par Pôle emploi, sa mission de réorientation professionnelle, la prise en compte des risques psychosociaux du personnel, la nécessité d'une évolution d'ensemble sur les métiers et, bien sûr, l'accroissement des moyens.

Mais ces propositions s'inscrivent dans une conception de l'avenir de Pôle emploi qui ne nous semble pas répondre à ce que doit être un véritable service public de l'emploi. Ce qui nous est proposé ressemble beaucoup à une nouvelle étape d'un processus qui ne tire pas toutes les conclusions des problèmes posés par la création même de cette structure. On peut ainsi lire la volonté d'une gestion plus paritaire qui, selon moi, pose deux problèmes. D'une part, elle néglige ou ignore les besoins d'une orientation politique nationale forte, en liaison avec l'ensemble des services publics concernés par l'emploi. Or, et je veux réagir aux propos que j'ai entendus, l'État n'est pas pour moi le problème. En théorie, il est le garant de l'intérêt général. Le problème, ce sont les politiques conduites au nom de l'État. Ne confondons donc pas. Second problème : le projet d'avis ignore la place nécessaire que l'on doit accorder aux chômeurs et à leurs représentants dans cette gestion.

Mais on retrouve aussi - ce que je conteste - *l'a priori* d'une régionalisation accrue de la politique de l'emploi, qui ne s'interroge pas sur les limites et les problèmes d'une telle orientation. On y retrouve l'acquiescement, la poursuite d'un schéma-cible des implantations qui supprimera 800 points d'accueil au détriment de la proximité de service, ou une optimisation des fonctions supports périlleuse, selon nous, pour les moyens mêmes et les personnels de Pôle emploi. Ce sont ces réserves fortes sur la conception même qui, malgré des propositions positives, m'empêchent d'apporter mon soutien à ce projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Prévost, pour le groupe de la CFDT.

CFDT - Mme Prévost

Mme Prévost. Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Chers collègues, la CFDT était et reste favorable à la fusion ANPE/Assédic. Confier à une seule structure les fonctions d'indemnisation et d'accompagnement en remettant la personne au centre du système doit faire de Pôle emploi un acteur majeur.

La CFDT soutient cette orientation, mais déplore qu'aujourd'hui Pôle emploi soit trop un facilitateur de flexibilité externe, sur un marché du travail qui exclut. Il ne contribue pas ou trop peu au retour à un emploi durable et de qualité. Pour y remédier, la CFDT estime nécessaire de renforcer l'accompagnement et le suivi personnalisés, notamment des personnes les plus en difficulté. Il faut en particulier favoriser leur sortie du cercle vicieux que représentent les activités réduites et activer une logique de prévention du chômage de longue durée.

L'accueil physique, qu'aucune nouvelle technologie ne peut remplacer, doit contribuer à créer les conditions favorables de l'accompagnement et la recherche de solutions adaptées. Dans une logique de parcours, cette démarche doit s'appuyer sur un diagnostic et une évaluation affinée avec le demandeur d'emploi. Une politique d'injonction menée par l'État ne peut répondre à cette logique de parcours et pose la question de la gouvernance de Pôle emploi et de la cohérence des politiques publiques de l'emploi mises en œuvre dans le cadre du service public de l'emploi. Par ailleurs, le conseil d'administration ne doit pas être un lieu où l'État cherche à faire valider sa politique d'emploi. S'interroger sur les finalités de Pôle emploi et sur sa place dans le service public, définir les priorités et modes d'intervention de Pôle emploi est aujourd'hui une nécessité. Peut-il y avoir une concordance automatique entre le besoin premier des entreprises à la recherche de recrutements de courte durée et la sécurisation des parcours pour les demandeurs d'emploi, surtout les moins qualifiés et les plus âgés ? Faut-il satisfaire la course aux offres pour satisfaire les entreprises et proposer des emplois de courte durée ?

Pour la CFDT, le demandeur d'emploi doit être au cœur de la démarche de Pôle emploi. La sécurisation des parcours passe par un accompagnement qui, selon les besoins, doit être différencié. Le projet d'avis met l'accent sur cette place centrale et la contribution de Pôle emploi au développement des qualifications de tous, y compris ceux en activité partielle contrainte, en s'appuyant sur les compétences transversales et transférables, et l'expérience acquise. De même, le projet d'avis souligne l'action de l'ensemble des services publics dans une dimension territoriale. Pôle emploi doit contribuer à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Dans cette perspective, il importe pour la CFDT de fournir au demandeur d'emploi, dès le premier accueil, une information précise concernant ses droits à l'indemnisation, lui permettant de se projeter dans l'avenir.

Par ailleurs, les structures territoriales et les agents doivent être dotés d'une réelle autonomie et de moyens d'accompagner les demandeurs d'emploi et les entreprises. Les coopérations dans les territoires entre les acteurs politiques de l'emploi et de la formation professionnelle doivent être encouragées, de même qu'une coopération plus conséquente doit se faire en lien, notamment dans les régions, avec les branches professionnelles et les OPCA, pour permettre aux demandeurs d'emploi de se qualifier ou de se reconverter. Une autre gouvernance est indispensable, permettant à l'État d'assumer ses responsabilités en matière de

politique de l'emploi et aux partenaires sociaux de renforcer leur place, tant au niveau national que régional.

Enfin, le renforcement des moyens de Pôle emploi s'impose pour, comme en Allemagne ou en Grande-Bretagne, mieux accompagner les demandeurs d'emploi dans la construction de leur parcours professionnel. Au total, la CFDT votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Lenancker, au nom du groupe de la coopération.

Coopération - M. Lenancker

M. Lenancker. Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Chers collègues, le groupe de la coopération se réjouit de la qualité du projet d'avis présenté aujourd'hui, qui valorise pleinement la valeur ajoutée du CESE dans sa nouvelle fonction d'évaluation des politiques publiques.

La section a mis avec justesse la question de l'efficacité au cœur de son travail. Les recommandations du CESE visent ainsi à aider davantage les demandeurs d'emploi, qui sont bien sûr prioritaires dans le dispositif, et à accompagner les entreprises dans leur recrutement et leur recherche de compétences. Ces deux fonctions sont pour nous étroitement liées.

Le groupe de la coopération soutient l'ensemble des propositions du projet d'avis et voudrait insister sur trois points. Concernant l'amélioration de la qualité du service d'accompagnement du demandeur d'emploi, il nous paraît important de varier les modalités de suivi mensuel, de valoriser l'initiative des conseillers et de soutenir leur marge de manœuvre. Ainsi, le suivi mensuel pourrait également consister en des visites d'entreprises, des rencontres entre des groupes de demandeurs d'emploi et des salariés dans le cadre d'un partage d'expériences sur les métiers et leur évolution, et d'autres initiatives encore. L'enjeu est de construire une véritable relation de confiance entre le demandeur d'emploi et son conseiller, souvent trop perçu comme un seul agent de contrôle, et de permettre aux équipes de Pôle emploi de déterminer, en fonction des besoins des demandeurs d'emploi, le rythme et la nature des contacts dans le cadre d'une procédure de suivi certes normée, mais souple.

Concernant par ailleurs les efforts d'identification des besoins des entreprises, et notamment la nécessité d'un effort accru en matière de services aux PME et TPE, le groupe de la coopération considère que Pôle emploi devrait devenir un partenaire naturel de l'entreprise en développant un rôle d'appui et d'anticipation autour de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et en facilitant la mise en relation avec les interlocuteurs dans les territoires.

Cette logique partenariale supposerait de développer l'accompagnement après le recrutement, afin de ne pas limiter les relations avec l'entreprise à une seule prestation ponctuelle, mais bien de construire des relations suivies, notamment par un accompagnement du candidat dans sa phase d'intégration, pour prévenir les ruptures professionnelles et rester à l'écoute des nouveaux besoins des entreprises. Dans cet esprit, une formation continue, adaptée localement, pourrait permettre au conseiller de Pôle emploi de mieux maîtriser la connaissance du marché de l'emploi local et de repérer les interlocuteurs et leur rôle.

Enfin, le groupe de la coopération est très attentif à la nécessité de bâtir des partenariats renforcés avec l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi. Pôle emploi pourrait ainsi jouer localement un rôle plus transversal d'animation de réseau, en lien avec les autres acteurs du service public de l'emploi, dans le cadre d'une logique de plus grande coopération et synergie entre ces différents acteurs. La déconcentration proposée permettrait de renforcer les liens avec les missions locales et les maisons de l'emploi, déjà fortement ancrées dans les territoires, et positionnerait à leurs côtés Pôle emploi comme une interface pertinente entre les politiques d'insertion, de formation et de développement économique menées par les collectivités et la politique de l'emploi du gouvernement.

Pour finir, ce travail sur Pôle emploi a abordé plusieurs fois la question de la réforme de la formation professionnelle. La nouvelle saisine gouvernementale devrait nous permettre d'approfondir utilement ce sujet clef dans le parcours professionnel et la question de l'accès à l'emploi qui reste pour nous, bien sûr, prioritaire.

Vous l'avez compris, le groupe de la coopération votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président.- La parole est à Mme Marie-Françoise Gondard-Argenti, au nom du groupe des professions libérales.

Professions libérales - Mme Gondard-Argenti

Mme Gondard-Argenti.- Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, mes Chers collègues, Mesdames, Messieurs, la fusion de l'ANPE et de l'assurance chômage est un acquis. Simplification du parcours du demandeur d'emploi, accompagnement de celui-ci en fonction de la distance qui le sépare de l'emploi et non plus de catégories administratives rigides et peu appropriées, (jeunes, seniors, etc.), accent mis sur l'aide au recrutement des entreprises, la direction est la bonne.

Pour autant, certains dysfonctionnements sont flagrants. Si la crise et ses conséquences rendent délicate l'évaluation de cette réforme, le projet d'avis énonce des pistes d'évolutions nécessaires, traduisant une vision équilibrée des

intérêts des demandeurs d'emploi et des entreprises pour enclencher - nous l'espérons - un cercle vertueux. Le point sur lequel la position du CESE est particulièrement attendue concerne la gouvernance de Pôle emploi. Les partenaires sociaux doivent pouvoir y jouer un véritable rôle et non pas se contenter d'avaliser des décisions prises ailleurs. Quant au conseil d'administration, il doit davantage peser dans la procédure de désignation du directeur général. Nous appuyons donc ces préconisations.

L'autre préconisation importante du projet d'avis concerne la prise en compte des territoires dans la politique de l'emploi, préconisation à laquelle nous souscrivons totalement. Sur ce point, les professions libérales se sentent orphelines. De même qu'elles ne font pas partie du conseil d'administration de Pôle emploi, elles ne sont pas représentées au sein des institutions paritaires régionales. Or, ces institutions ont un rôle important à jouer, comme, par exemple, la gestion des métiers en tension. Nous devrions y être, car nous représentons 650 000 entreprises et 1,5 million de salariés.

Pour les professions libérales, le point positif à souligner est l'émergence avec Pôle emploi d'une culture d'accompagnement des entreprises. Il faut s'en féliciter, même si celle-ci est encore perfectible. Nous, professions libérales, accueillons évidemment très favorablement la recommandation visant à instaurer un service dédié aux TPE/PME. Encore faut-il que la diversité de ces entreprises apparaisse clairement aux agents de Pôle emploi. Une meilleure identification des besoins des entreprises libérales est nécessaire, celles-ci offrant des emplois qualifiants et valorisants qui, dans le monde de demain, méritent d'être mieux connus.

L'OPCA des professions libérales va signer une convention de préparation opérationnelle à l'emploi que propose Pôle emploi tandis que l'Union nationale des professions libérales finalise un accord-cadre national avec Pôle emploi pour une meilleure reconnaissance des métiers des professions libérales, accord qui reprendra l'essentiel d'un accord passé en 2008 avec l'ANPE. Dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales mieux réfléchie, mieux maîtrisée, il nous semble en outre important que Pôle emploi tire pleinement parti des études réalisées par l'Observatoire des métiers et des qualifications des professions libérales.

Enfin, la question des moyens supplémentaires est essentielle, liée obligatoirement à un effort de management et à une évaluation qualitative des résultats. Quel est par exemple le délai d'entrée en formation une fois que celle-ci a été prescrite ? La formation est-elle suivie d'une embauche ? Cette formation correspond-elle au vœu du demandeur d'emploi ? Est-elle en rapport avec la demande des entreprises ? Pour nous, seule compte, en fin de parcours, l'efficacité du dispositif permettant au demandeur d'emploi de s'en trouver aidé et au futur employeur de trouver un salarié qui corresponde à ses besoins. Nous y sommes d'autant plus attachés que les métiers des entreprises libérales sont mal connus de Pôle emploi.

Nous tenons enfin à saluer le travail effectué par le rapporteur et les administrateurs et la qualité des débats, facilités par Mme la Présidente. La pertinence et la qualité des préconisations font que le groupe des professions libérales votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Dos Santos, au nom du groupe de la CFE-CGC.

CFE-CGC - M. Dos Santos

M. Dos Santos. Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Mesdames et Messieurs les conseillers, la CFE-CGC salue la qualité du travail produit par le CESE sur l'analyse de la situation actuelle de Pôle emploi, fruit de la fusion de l'ANPE et des Assédic, sur les vingt-deux recommandations du Conseil, qu'elle partage pour l'essentiel, la CFE-CGC tient à insister sur quatre points. Premièrement, le développement harmonieux des différents canaux d'accès au service de Pôle emploi doit préserver une possibilité d'accueil physique des demandeurs d'emploi. Deuxièmement, la réduction du nombre de demandeurs d'emploi par portefeuille de conseiller nécessite un investissement de l'État plus important, afin d'avoir un nombre de conseillers adapté permettant la prise en charge immédiate, et de ce fait, un retour plus rapide à l'emploi. Troisièmement, la formation professionnelle doit s'adapter aux besoins du demandeur d'emploi et aux contraintes du marché de l'emploi. Quatrièmement, la prise en compte des territoires doit être effective, en confiant aux instances paritaires régionales, par exemple, la gestion des métiers en tension.

Pour que Pôle emploi puisse parachever sa fusion, la gouvernance doit évoluer afin d'être plus équilibrée. La CFE-CGC demande dès lors une clarification et un renforcement du rôle des partenaires sociaux et de leurs responsabilités. Nous considérons que les partenaires sociaux doivent être consultés très en amont du conseil d'administration. C'est sous cette condition que Pôle emploi sera en mesure de concentrer réellement les axes de son déploiement autour de ses savoir-faire traditionnels, pour plus d'efficacité.

Pôle emploi doit revoir l'ensemble de ses délégations, sa relation aux fournisseurs de services, opérateurs privés ou disposant d'un mandat de service public - AFPA et APC -, afin d'éviter les doublons de traitement des demandeurs d'emploi.

La CFE-CGC est convaincue que les bases du service public de l'emploi sont dessinées. Il convient maintenant de s'inspirer des bonnes pratiques européennes pour le rendre durablement efficace, recréer les conditions du bien-être de ses salariés et s'assurer une meilleure maîtrise de ses coûts et process.

Le groupe de la CFE-CGC votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Budoc, au nom du groupe de l'Outre-mer.

Outre-mer - M. Budoc

M. Budoc. Nous tenons avant tout à remercier le rapporteur pour la qualité de son travail.

Le niveau de chômage, toujours trop élevé dans notre pays, constitue l'une des préoccupations principales des Français, particulièrement prégnante Outre-mer où la situation de l'emploi, notamment chez les jeunes, reste très critique. C'est pourquoi le groupe de l'outre-mer est particulièrement sensible à la nécessité de disposer d'un service public de l'emploi accessible, fluide et efficace.

Nous nous félicitons des recommandations de la section, et en particulier de la garantie d'une réelle personnalisation du service rendu, avec le suivi mensuel du demandeur d'emploi et l'adaptation de la fréquence du suivi selon la durée prévisible du chômage ; de la différenciation des parcours d'accompagnement du demandeur d'emploi dès son inscription, qui doit prendre en compte les attentes et les projets de l'intéressé ; du développement de l'activité de prospection et de suivi des offres d'emploi concernant l'identification et les besoins en direction des PME et TPE ; de la simplification, enfin, des procédures concernant aussi bien l'indemnisation que les préoccupations des usagers, souvent désorientés et découragés par la complexité des formalités administratives.

Cependant, la réussite de la loi du 13 février 2008 réformant l'organisation du service public de l'emploi, passe par l'amélioration et l'augmentation des moyens qui seront alloués à la mission Pôle emploi : l'accroissement des moyens humains pour réduire la taille des portefeuilles et assurer une meilleure personnalisation, qui entraînera une densification budgétaire du Pôle emploi, un partenariat renforcé à tous les échelons (régional, départemental, local) qui permettra le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et le financement des formations, et la rénovation de la gouvernance du Pôle emploi en renforçant la place des partenaires sociaux.

Nous félicitons la section et son rapporteur qui ont su procéder à une fine analyse de la situation et relever les aspects négatifs et perfectibles, mais également les points positifs de la fusion.

Le groupe de l'Outre-mer votera le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à M. Prévost, au nom du groupe des organisations étudiantes et mouvements de la jeunesse.

Organisations étudiantes et mouvements de la jeunesse - M. Prévost

M. Prévost. Le constat dressé par le projet d'avis que nous examinons aujourd'hui est sévère. Deux ans après, la fusion entre l'ANPE et les Assédic ne s'est pas traduite par une amélioration significative du service rendu. Nous nous félicitons du fait que le projet d'avis fasse un bilan qui va au-delà du discours simpliste et des déclarations d'intention sur le fait que la fusion était motivée par la recherche et la volonté de mettre en place des guichets uniques pour accompagner l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Avec les maisons de l'emploi, on pouvait faire des guichets uniques avant la fusion, et l'on n'en fait pas forcément après, avec la persistance d'un certain nombre de sites multi-localisés, comme le précise Pôle emploi.

Le projet d'avis concentre l'essentiel de son bilan que nous partageons sur l'insuffisance du suivi et de l'accompagnement des chômeurs. Le temps d'accompagnement offert à chaque chômeur est en baisse, le délai entre l'inscription et le premier rendez-vous est trop long, l'offre de service est moins intensive qu'à l'étranger, elle est mal connue des demandeurs d'emploi, elle est trop peu mobilisée, notamment en matière de formation professionnelle.

Le contexte dans lequel s'est effectuée cette fusion était particulièrement difficile en raison de l'augmentation du chômage, mais le projet d'avis, fort heureusement, va au-delà de l'approche conjoncturelle. Comme cela est bien expliqué, le surcroît d'activité dû à la crise a notamment été partiellement compensé par un recours accru aux vacataires et par une très forte externalisation, qui n'est pas sans soulever des questions en termes de coûts et d'efficacité pour les demandeurs d'emploi. La réalité, c'est que la création de Pôle emploi n'a pas été suffisamment préparée, l'objectif de rationalisation des coûts du service public de l'emploi a supplanté celui de l'amélioration du service rendu, le contrôle accru des chômeurs a supplanté la réflexion sur leur accompagnement, comme en témoigne d'ailleurs la définition de l'offre raisonnable d'emploi, souvent mal intégrée au projet personnel du demandeur.

Nous estimons que ce qui manque le plus aux salariés privés d'emploi, ce ne sont pas les incitations à travailler, mais bien évidemment, les emplois dans un contexte de chômage accru depuis la crise. Certaines difficultés auraient pu être anticipées, comme la complexité des métiers de placement et d'indemnisation qui, cumulée à la formation très faible proposée au personnel, a rendu illusoire la polyvalence sans offrir une réelle alternative en termes de réflexion sur les métiers nécessaires au sein du service public de l'emploi. D'autres difficultés doivent être désormais mieux prévenues, comme le développement du stress et des risques psychosociaux sur lesquels nous ont fortement alertés les salariés. D'autres enfin, comme la mesure des

performances, purement quantitative, qui pousse à faire du chiffre au détriment de la qualité des services.

Il était juste de ne pas faire un préalable de la question des moyens, mais de l'amener en fin de réflexion, car c'est la conclusion logique d'un bilan, à savoir qu'il n'y a pas suffisamment de moyens financiers et humains pour personnaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi et permettre le réel suivi mensuel personnalisé et intensifié vis-à-vis des plus éloignés de l'emploi.

Enfin, nous formulons le souhait que ce projet avis soit le point de départ d'une véritable réflexion, tant sur les politiques de l'emploi que sur le périmètre des missions du service public de l'emploi. Dans le contexte actuel, le chômage et l'emploi sont les préoccupations principales des Français, notamment des plus jeunes. Le bilan de la création de Pôle emploi ne nous a pas permis d'approfondir le réel débat sur le périmètre et les missions du service public de l'emploi rénové. La qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi est un facteur essentiel de leur retour à l'emploi, mais de trop nombreux salariés restent aujourd'hui exclus de l'accès à ce véritable service public de l'emploi, y compris les primo demandeurs d'emploi et les salariés précaires. Près de trois cent mille jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans sont sans indemnisation au chômage, sans minima social et sans réel suivi, malgré l'action des missions locales pour ceux d'entre eux les plus éloignés de l'emploi.

Nous formulons le souhait que la rénovation du service public de l'emploi se poursuive et s'élargisse à l'ensemble des demandeurs d'emploi, qu'ils soient primo demandeurs, en situation de handicap ou de précarité.

Malgré cette demande et au vu des préconisations faites, nous voterons le projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. La parole est à Mme Marianne Dutoit, au nom du groupe de l'agriculture.

Agriculture - Mme Dutoit

Mme Dutoit. J'ai eu la grande chance de participer, avec beaucoup d'intérêt, aux travaux de notre section sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui, et j'ai réellement pris conscience qu'une telle réforme, dans le contexte de crise que nous connaissons, est une véritable prouesse. Je voulais le rappeler.

Je remercie et félicite notre rapporteur et notre Présidente, qui ont su organiser des auditions riches d'enseignement, en tout cas pour les gens qui ne connaissaient pas bien la réforme, voire pas du tout, ce qui nous a permis d'avoir des échanges véritablement constructifs. Vous le savez, l'agriculture n'est pas

intégrée à ce dispositif, et nous voudrions profiter de cette intervention pour dire que cela vaudrait vraiment la peine de changer un peu l'ordre des choses.

Nous souhaitons d'abord insister sur l'aspect indispensable du développement des nouvelles technologies dans le monde rural. Bien sûr, nous considérons comme très important l'accueil physique des demandeurs d'emploi, notamment dans le cadre du diagnostic mais dans nos campagnes, les ruraux, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou employeurs, connaissent de réelles difficultés de déplacement, que ce soit en temps ou en coût, notamment pour se rendre dans les agences, ce qui n'est pas simple, notamment lors du suivi.

Nous souhaitons aussi insister, comme le propose la troisième recommandation, sur la prise en compte des expériences citoyennes dans les parcours d'accompagnement des demandeurs d'emploi. C'est très novateur et essentiel, car dans le contexte de crise que le monde agricole connaît ces dernières années, il est indispensable que les agriculteurs qui, hélas, seront contraints de se reconvertir, puissent non seulement valoriser leur grande polyvalence mais également les nombreuses compétences acquises lors de leur prise de responsabilités au niveau local, régional ou national.

Enfin, concernant la vingtième recommandation qui privilégie le renforcement de la place des partenaires sociaux, il serait stratégiquement intéressant pour nous et Pôle emploi de renforcer la proximité et les liens avec tous les partenaires sociaux. Dans le secteur agricole, nous avons ainsi la chance de vivre au quotidien un dialogue social efficace qui nous permet d'engager des actions innovantes en matière d'emploi.

Vous le savez, le secteur agricole recherche très souvent une main d'œuvre de niveaux de qualifications totalement différents, à la fois saisonnière, mais aussi permanente et parfois, il nous est très difficile de la trouver, à telle enseigne que certaines filières ont même lancé leur propre service de recrutement. Et même si cela reprend le débat que nous avons eu en section sur le rôle universel de Pôle emploi, nous sommes persuadés que si nous pouvons mieux faire connaître à ce dernier les besoins des exploitants agricoles, nous pourrions mieux les satisfaire. D'ailleurs, certains départements ont mis en place des actions de partenariats qui donnent des résultats très satisfaisants.

Pour terminer, nous voudrions insister sur l'importance de ne pas toujours s'enfermer dans un cadre trop strict, mais bien au contraire de laisser la place à des initiatives innovantes, souvent locales, qui supposent une approche valorisante de management stratégique.

Dans l'ensemble, Monsieur le rapporteur, le projet d'avis convient parfaitement au groupe de l'agriculture puisqu'il tient compte à la fois des problématiques des salariés et des employeurs. Nous le voterons bien évidemment.

(Applaudissements)

M. le Président. La séance reprendra demain, à quatorze heures trente, pour entendre la réponse du rapporteur. Pour les deux rapports de cet après-midi, on voit qu'il y a débat sur le fond et intérêt pour d'éventuelles prolongations sur les questions de la gouvernance, et des politiques de Pôle emploi, etc.

Je remercie les uns et les autres pour la qualité de leurs présentations. La séance est levée.

(La séance est suspendue à 19 heures 02, elle reprendra demain, mercredi 15 juin 2011 à 14 heures 30).

MERCREDI 15 JUIN 2011***Présidence de M. Jean-Paul Delevoye***

La séance est reprise à 14 heures 30.

M. le Président. Chers collègues, dans un souci de transparence, je vous informe qu'il se tenait tout à l'heure une réunion des Présidents de groupe, au terme de laquelle il a été convenu de proposer au prochain Bureau la réflexion suivante. Compte tenu de la qualité des rapports qui ont été présentés, l'un sur la dépendance, l'autre sur Pôle emploi, et pour éviter de traiter dans la même journée deux sujets qui pourraient en quelque sorte se neutraliser l'un l'autre, il serait intéressant d'envisager de se limiter à l'examen d'un projet d'avis par jour.

Les Présidents de groupes ont souhaité que nous puissions en débattre lors du prochain Bureau afin de mettre en avant la qualité des travaux, qualité soulignée par la presse de façon unanime ce matin.

Cet après-midi, nous allons d'abord entendre le rapporteur, M. Jamme, ainsi que la Présidente de section, qui répondront aux différentes observations des uns et des autres sur le rapport Pôle emploi, puis nous procéderons au vote sur le projet d'avis.

Après une suspension de séance, nous recevrons Mme Bachelot-Narquin, ministre des Solidarités et de la cohésion sociale, devant laquelle le Président de la commission temporaire et le rapporteur résumeront les grandes orientations du projet d'avis avant d'ouvrir un débat et de procéder au vote.

**PÔLE EMPLOI ET LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE
L'EMPLOI : BILAN ET RECOMMANDATIONS (SUITE)*****Réponse du rapporteur***

M. le Président. Monsieur Jamme, vous avez reçu un certain nombre de remarques formulées par les différents groupes portant sur la comparaison de l'encadrement dans les pays européens, et qui s'avère manifestement insuffisant en France pour favoriser ce que vous appelez « *l'accompagnement et l'humanisation* » au niveau de Pôle emploi.

Ont été évoquées, par le groupe de l'artisanat, les inadéquations entre l'offre et la demande, tandis que plusieurs groupes se sont exprimés pour dire qu'il faut réfléchir davantage pour améliorer la gouvernance. J'invite le rapporteur et la Présidente de la section à faire des propositions au Bureau dans le sens d'une poursuite de la réflexion. Car le vote d'un avis ne signifie pas la fin

du problème ! Je rappelle également l'avis sur la formation professionnelle qui va aboutir les 13 et 14 décembre prochains, sur lequel vous avez également pointé des éléments intéressants.

Monsieur le rapporteur, vous avez la parole pour répondre aux différents intervenants.

M. Jamme, rapporteur. Merci, Monsieur le Président. Madame la Présidente de la section du travail et de l'emploi, mesdames et messieurs les conseillers, chers collègues, je d'abord veux remercier les intervenants pour la qualité de leurs déclarations hier. Tout le monde a bien perçu que ce sujet, au-delà des aspects techniques, comportait une dimension humaine qui a guidé notre réflexion.

Je souhaiterais reprendre quelques points principaux avant de faire une réponse plus personnalisée, auprès de chacun d'entre vous.

Souvent envisagée, mais longtemps différée, la création de Pôle emploi par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi constitue un changement majeur tant pour les usagers que pour les personnels du nouvel opérateur public.

Je commencerai mon propos par un bref rappel historique : en 1967, le Premier ministre de l'époque, Georges Pompidou et son secrétaire d'État à l'emploi, Jacques Chirac, disposent du rapport du commissaire au plan, François-Xavier Ortoli, rapport presque secret, car il n'a pas été officiellement publié, intitulé « *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie* ». Jacques Delors, alors chef du service des affaires sociales du commissariat général au plan, en est l'un des artisans.

Ce rapport anticipe déjà une mutation profonde de l'économie et du marché du travail. Je cite : « *l'évolution technique, là même où la demande est en accroissement sensible, transforme la structure de l'emploi par l'appel à une main-d'œuvre d'une qualification différente et plus élevée* ».

Ce rapport propose déjà une activation de la politique de l'emploi en mettant l'accent sur la formation professionnelle, préfigurant la grande loi de 1971 dont nous célébrons les quarante ans cette année. En particulier, il préconise déjà la fusion de l'ANPE et des Assédic, fusion qui, comme vous le savez, ne saura effective qu'en 2008. Chers collègues, vos interventions ont toutes témoigné de la préoccupation de notre société d'apporter une réponse aux incertitudes, aux inquiétudes, aux besoins des personnes face au chômage, sans oublier les attentes des entreprises dans un contexte économique qui peine à sortir de la crise.

Le projet d'avis que j'ai eu l'honneur, mais également le plaisir de présenter devant vous, a pour ambition, entre hauteur et pragmatisme, pour reprendre une formule de l'un d'entre nous, de décider des pistes d'action pour un service public de l'emploi plus efficace dans l'objectif du retour à l'emploi, qui est bien le souci premier de nos concitoyens privés de travail.

En ce sens, vous avez tous souligné la nécessité d'un meilleur accompagnement du demandeur d'emploi, qui doit être au cœur du service public de l'emploi. Le renforcement de cet accompagnement appelle des efforts conséquents en termes de personnalisation, de prise en compte des compétences, de formation et de proximité.

Vous avez également relevé l'importance de l'offre de service aux entreprises, et tout particulièrement pour les petites entreprises et très petites entreprises.

Nous sommes également tous convaincus que la réforme du service public de l'emploi et la création de Pôle emploi ne pourront porter leurs fruits si les questions d'organisation et de moyens, et surtout de gouvernance, ne sont pas traitées de façon volontaire, voire, pour certaines questions, de façon urgente.

Pour revenir plus précisément sur le premier axe de recommandations qui invite à poursuivre le processus d'amélioration de la qualité du service, je suis sensible, Madame L'Hour, du groupe de l'UNAF, à votre préoccupation quant au risque de déshumanisation de l'accueil des demandeurs d'emploi lié au développement des services à distance, pourtant nécessaire pour l'information de masse et pour effacer, comme l'a dit Mme Dutoit, les distances.

C'est pourquoi nous insistons sur le développement équilibré des différents canaux de service - physique, téléphonique, électronique. Un accompagnement plus efficace du demandeur d'emploi implique de mieux organiser son parcours afin de prendre en compte la diversité de ses besoins.

Je partage avec vous, Monsieur Pottier, du groupe des entreprises, la conviction que l'individualisation du suivi des demandeurs d'emploi est un facteur important de l'efficacité de l'accompagnement et qu'elle est l'outil-clé d'une prochaine étape de la réforme.

Pôle emploi doit également renforcer ses liens avec les entreprises pour mieux identifier leurs besoins et accroître le nombre d'emplois susceptibles de mieux répondre aux compétences des demandeurs d'emploi.

Il me semble comme vous, Monsieur Genty, du groupe environnement et nature, que l'activité de prospection et de suivi des offres d'emploi doit véritablement s'ouvrir au secteur non marchand compte tenu notamment du potentiel croissant du secteur de l'économie sociale et solidaire.

De la même façon, de nouveaux métiers comme ceux de l'économie verte ou de branche, comme celle des professions libérales, que vous représentez, Madame Gondard-Argenti, sont trop souvent ignorés ou méconnus dans le cadre de ces services.

J'espère, Madame Amoros-Schwartz, du groupe de l'artisanat, que les recommandations visant à amplifier l'aide au recrutement des très petites entreprises répondront à leurs attentes, et je partage avec vous le souhait que Pôle emploi devienne l'opérateur naturel auquel elles s'adresseront pour répondre à leurs besoins d'embauche, voire, comme le souligne M. Lenancker, du groupe de

la coopération, qu'il développe un rôle d'appui et d'anticipation autour de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en facilitant la mise en relation avec des interlocuteurs dans les territoires.

En ce qui concerne le deuxième axe de recommandations, sur l'effort de formation et de sécurisation des parcours professionnels, je ne peux que souscrire à vos propos, Madame Arnoult-Brill, du groupe des associations, quand vous inscrivez nos travaux dans la logique de sécurisation des parcours professionnels, sur laquelle notre assemblée avait d'ailleurs présenté un avis.

En effet, l'objectif est bien, avec le demandeur d'emploi lui-même, comme acteur, d'aboutir à une gestion dynamique et de faciliter les transitions professionnelles.

Je vous rejoins également sur le fait qu'en matière de retour à l'emploi, la seule approche d'une adéquation entre emplois disponibles et demandeurs d'emploi n'est pas un facteur de réussite, et sur la nécessité de sortir d'une culture purement administrative pour construire une véritable culture de l'accompagnement.

Madame Prévost, du groupe CFDT, vous insistez à juste titre sur le rôle qu'est amené à jouer aujourd'hui Pôle emploi comme facilitateur de flexibilité externe des entreprises sur un marché du travail qui, en définitive, exclut.

Je pense qu'ici, il faut défendre avec force l'idée de renforcement de l'accompagnement et du suivi personnalisé, notamment des personnes les plus en difficulté, et en particulier favoriser la sortie du cercle vicieux des activités réduites - un demandeur d'emploi sur trois - dans une démarche volontariste de prévention du chômage de longue durée.

Plus globalement, Pôle emploi et le service public de l'emploi, avec les entreprises, doivent favoriser la formation tout au long de la vie qui constitue, je le rappelle, une obligation nationale.

J'aborde maintenant le troisième axe des recommandations, qui porte sur l'organisation et les moyens de Pôle emploi.

Monsieur Uriéta, du groupe des personnalités qualifiées, je comprends bien votre point de vue. En effet, avant d'accroître les effectifs de Pôle emploi, ce qui semble *a priori* indispensable dans ce contexte de chômage de masse et de volonté de personnalisation des services, il faut commencer par renforcer les coopérations avec les différentes structures du service public de l'emploi et optimiser les ressources déjà existantes.

Mais il n'en reste pas moins nécessaire de chercher d'ores et déjà à réduire de façon notable la taille du portefeuille des conseillers, comme vous le relevez d'ailleurs, Monsieur Budoc, du groupe de l'Outre-mer, afin de permettre un accompagnement personnalisé, ce qui était, il faut le rappeler, l'un des objectifs, sinon l'objectif principal, qui a conduit à la réforme.

Dans le même ordre d'idées, il me semble important d'engager une réflexion sur les métiers et les missions au sein de Pôle emploi, ainsi que sur une

autre organisation du travail, plus harmonieuse, participant de la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises, sur laquelle vous avez insisté avec raison, Monsieur Grosset, du groupe de l'UNSA. Cela qui pourrait d'ailleurs permettre de laisser la place à des initiatives innovantes, souvent locales, qui supposent une approche valorisante de management stratégique, comme vous le souhaitez, Madame Dutoit, du groupe de l'agriculture.

J'en arrive enfin au quatrième et dernier axe, à savoir la rénovation de la gouvernance et du pilotage de Pôle emploi.

Nous avons ici cherché à dessiner les contours d'une autre gouvernance pour donner aux partenaires sociaux toute la place qui leur revient, et pour permettre au conseil d'administration d'asseoir son autorité ainsi que son autonomie face à l'État qui, trop souvent, interfère dans les décisions mêmes de mise en œuvre de la politique de l'emploi.

Cette question amène d'ailleurs à s'interroger également sur la pertinence du lieu de décision concertée, de cohérence et d'évaluation des politiques publiques de l'emploi. Le Conseil national de l'emploi peine en effet aujourd'hui à remplir ce rôle.

Monsieur Prévost, du groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse, vous suggérez avec raison qu'une réflexion s'engage sur les politiques de l'emploi et sur le périmètre des missions du service public de l'emploi.

C'est cette problématique que vous évoquez, Monsieur Coquillion, du groupe de la CFTC, en pointant la nécessité de développer des coopérations entre les différents acteurs du service public de l'emploi et d'adapter les politiques déconcentrées aux besoins locaux, en s'appuyant sur les instances paritaires régionales.

Monsieur Dos Santos, du groupe de la CFE-CGC, vous proposez qu'elles s'emparent de la gestion des métiers en tension, ce que j'approuve évidemment.

Monsieur Minder, du groupe de la CGT, je ne peux que vous suivre dans votre souhait d'une meilleure interaction entre le service public de l'emploi et celui de la formation professionnelle des régions, pour construire une offre de formation régionalisée en donnant plus d'autonomie aux acteurs au niveau territorial.

C'est sur ce point que je veux vous rassurer, Madame Medeuf-Andrieu, du groupe de la CGT-FO. En effet, si nous sommes bien d'accord sur le besoin de clarification juridique du statut de Pôle emploi, vous avez formulé des inquiétudes sur l'idée d'une agence régionale pour l'emploi et la formation. Il ne s'agit ici en aucun cas de promouvoir une décentralisation de Pôle emploi, mais plutôt de chercher à ce qu'autour de Pôle emploi, dans un cadre national, l'ensemble des acteurs concernés se mobilisent et se coordonnent plus efficacement.

Il en est de même des politiques de l'emploi, qui restent de la responsabilité de l'État et qui ne peuvent faire l'objet que d'adaptations dans les territoires, et non d'une régionalisation comme vous le craigniez, Monsieur Aschieri, du groupe des personnalités qualifiées.

Mes chers collègues, la réforme du service public de l'emploi représente un défi majeur. Trois enjeux, nous semble-t-il, en conditionnent le succès.

Le premier concerne, à mon sens, la définition et la coordination des politiques de l'emploi. Si Pôle emploi met en œuvre et apporte sa contribution à la politique publique de l'emploi, celle-ci reste définie pour l'essentiel par l'État, mais également par les partenaires sociaux dans le cadre des accords interprofessionnels relatifs à l'emploi, au chômage et à la formation professionnelle.

Pour autant, nous avons fait le constat que, trop souvent, Pôle emploi est soumis à des politiques d'injonction de l'État, à des politiques en coups d'accordéon, en matière, par exemple, de contrats aidés, qui percutent les stratégies du conseil d'administration et limitent son pouvoir de décision.

Notre projet d'avis contient en ce sens plusieurs recommandations, dont il paraît judicieux, Monsieur le Président, d'assurer un suivi, comme l'ont suggéré plusieurs de nos collègues, et d'exercer en quelque sorte un droit de suite.

Le deuxième enjeu porte sur la mission nouvelle confiée à notre assemblée, une mission d'évaluation des politiques publiques. Notre pays accuse en effet un certain retard en matière d'évaluation des politiques publiques, et cette faiblesse de l'évaluation, notamment concernant les politiques de l'emploi, a été dénoncée à plusieurs reprises par la Cour des comptes et par le Conseil d'orientation de l'emploi. Elle est d'autant plus regrettable que l'évaluation permet non seulement de renforcer l'efficacité des politiques menées, mais aussi de lutter contre l'inflation législative lorsqu'elle démontre qu'une nouvelle législation ou réglementation n'est pas une meilleure réponse au problème identifié.

Il est heureux que notre assemblée contribue, parmi d'autres, à l'évaluation des politiques publiques, en apportant une expertise citoyenne au travers du regard spécifique de la société civile que nous représentons. Car je crois que nous devons rester attentifs à ne pas laisser cette évaluation se dévoyer dans des approches trop quantitatives.

Dans son acception la plus noble, l'évaluation doit en effet rester un vecteur d'échange et de débat, l'honneur d'une démocratie interactive et vivante.

Le troisième enjeu concerne l'efficacité du service public de l'emploi au regard du niveau du chômage, mais également des mobilités professionnelles. Si le chômage a un coût élevé pour la collectivité, avec une diminution des ressources publiques et une augmentation des dépenses d'indemnisation, il est aussi et surtout la cause de souffrances humaines qui peuvent, dans certains cas, conduire à une certaine désespérance, notamment de la part des jeunes qui ont de plus en plus de mal à s'insérer sur le marché du travail.

C'est pourquoi un service public de l'emploi plus efficace, disposant de moyens adaptés à ses ambitions, doit aussi contribuer à faire reculer le chômage en France et à favoriser les mobilités professionnelles et leur sécurisation.

Je sais qu'il s'agit d'un choix difficile et audacieux compte tenu de la situation de nos finances publiques. Mais, instruit par les exemples étrangers, je reste convaincu qu'une intensification de l'accompagnement du demandeur d'emploi peut générer à moyen terme des économies supérieures aux dépenses engagées, grâce à un retour plus rapide, plus adapté à l'emploi et, par voie de conséquence, une diminution des dépenses d'indemnisation.

Ce sont là des enjeux majeurs, dont la future convention tripartite État/Unédic/Pôle emploi doit se saisir en priorité. Nous espérons que ce projet d'avis apportera sa contribution au nécessaire débat précédant la négociation de cette future convention.

Je vous remercie.

(Applaudissement)

Monsieur le Président. Monsieur le rapporteur, je vous remercie, d'avoir très clairement distingué entre un acteur qui met en exécution une politique publique et ce qu'est la politique publique de l'emploi, celle-ci étant définie par rapport à l'évolution de l'économie. Vous avez ouvert un sujet intéressant : jusqu'où doit-on aller dans l'investissement et le retour d'investissement, dans l'humanisation par rapport à l'accompagnement ? Il aurait été intéressant de vous entendre sur l'analyse des indicateurs, adaptés ou inadaptés, par rapport à l'évaluation. J'ai cru comprendre que vous n'étiez pas éloigné d'une proposition de suivi par rapport à l'évaluation des politiques publiques.

Je voudrais en profiter pour saluer la présence de M. Walter, le médiateur de Pôle emploi. En tant qu'ancien médiateur de la République, je tiens à souligner ses qualités humaines et son expérience syndicale, qui lui permet de bien comprendre les rouages et les réactions du personnel.

Un sujet n'avait pas été évoqué dans votre rapport, mais l'est dans le rapport du médiateur : dans l'accompagnement des personnes, il faut que le langage des circulaires et courriers administratifs soit compréhensible par celles et ceux qui le subissent.

Cela est évoqué dans le projet d'avis. En termes d'humanisation, c'est un sujet très important. Je salue également la présence parmi nous de M. Christian Larose.

La parole est à Mme la Présidente de la section du travail et de l'emploi.

Mme Geng, Présidente de la section du travail et de l'emploi. Monsieur le Président, comme vous, je salue mes anciens collègues, en particulier mon prédécesseur.

Je voudrais dire tout d'abord, sur un sujet majeur comme l'emploi, que nous aurions souhaité la présence de Monsieur le ministre. Nous regrettons que

ce projet d'avis n'ait pu lui être présenté, tout au moins à l'un de ses représentants.

Sur le fond, ce projet d'avis se fait l'écho d'un appel de notre assemblée pour que l'on accorde plus d'attention à ceux qui sont privés d'emploi.

Être privé d'emploi, c'est être privé de beaucoup de choses : ne pas avoir la même place dans la société, être parfois exclu socialement. Être en dehors du travail, on le sait tous, parfois cumuler un certain nombre de handicaps. Avec mes collègues, le rapporteur et toute notre assemblée, j'espère que ce projet d'avis sera entendu et surtout suivi par ceux qui ont aujourd'hui la capacité de faire changer les choses, à savoir le gouvernement. Nous souhaitons que nos recommandations, en tout cas les principales, soient prises en compte. Vous avez évoqué le suivi, Monsieur le Président, auquel je suis comme vous attachée. Parmi les prérogatives du rapporteur, il y a la mission de faire vivre l'avis après son adoption - colloques, expressions, entretiens -, mais peut-être faudrait aller plus loin ? Un an après, le rapporteur pourrait présenter un bilan de la mise en œuvre et du suivi des recommandations, auprès de la section d'abord, du Bureau et de l'ensemble de nos conseillers ensuite. Je soumets cette proposition à votre réflexion, car un suivi me semble utile. Il s'agirait notamment, si besoin est, de tirer la sonnette d'alarme auprès de nos décideurs publics.

Notre institution, dans sa nouvelle composition, cherche ses marques. Il faut que nous nous associons tous à l'ensemble de la réflexion, tant sur la forme que vont prendre nos projets d'avis que sur l'organisation des travaux ou la communication. Il serait souhaitable que chacun d'entre nous puisse contribuer à Nous souhaitons tous que le Conseil soit le fidèle reflet des expressions de la société civile, c'est pourquoi il serait pertinent que l'ensemble de nos décisions fassent l'objet des discussions les plus larges. J'invite l'ensemble de mes collègues à participer à la conférence de presse, parce que ces travaux sont ceux non seulement du rapporteur, mais également de toute une section. J'en profite pour remercier l'ensemble de mes collègues pour leur participation et pour la qualité des travaux. Je vous remercie.

(Applaudissements)

M. le Président. Madame la Présidente, merci ! On me signale la présence du Président de l'Unédic, M. Gaby Bonnand. Monsieur le Président, je suis ravi de vous saluer !

Madame la Présidente, je partage votre point de vue et je regrette, comme vous, l'absence de M. le ministre, qui s'est excusé – il se trouve en audition au Sénat. Nous ferons en sorte que ce rapport lui soit remis, et nous solliciterons un entretien avec son cabinet.

Etablir un avis de suite me paraît essentiel, par rapport aux décisions qui ont été prises, même si elles ne sont pas conformes à nos recommandations. Je pense d'ailleurs que nous renforcerons, au travers de ces avis, nos relations avec les CESR puisque l'aspect régional est très important s'agissant des problématiques de Pôle emploi.

Quant à la communication et à l'organisation, nous avons eu ce débat tout à l'heure avec les Présidents de groupe : nous mettrons en place des méthodologies et le Bureau affichera clairement qui fait quoi. Bien évidemment, les conférences de presse sont ouvertes à tous, en priorité aux membres de la section, autour du Président et du rapporteur.

Explications de vote

Monsieur le Président. J'ai reçu des demandes d'explications de vote de la part de Mme de Menthon et de Mme Gard.

Mme de Menthon, groupe des personnalités qualifiées. Monsieur le Président, mesdames et messieurs les conseillers, je tiens tout d'abord à souligner la densité et la qualité du travail qui a été mené par notre section avec la bonne volonté de tous. Néanmoins, je souhaite vous exprimer mes doutes. Je regrette, en effet, que la dénomination exacte de notre saisine ait été légèrement modifiée au départ. De ce fait, nous avons dû nous contenter de faire dresser un bilan et de proposer des perspectives. Vous me direz que c'est beaucoup. Certes ! Mais il eût été indispensable de s'atteler à la définition de ce que doit être le service public de l'emploi, car c'est bien de cela qu'il s'agit.

De ce concept de service public dépend l'étendue du champ d'actions possible et le management pour y parvenir. Le service public de l'emploi doit-il se limiter à Pôle emploi ? Les attentes vis-à-vis du service public de l'emploi doivent-elles être infinies ? N'était-il pas de notre rôle de déterminer s'il y avait lieu de concentrer prioritairement son action sur certains segments de l'emploi ? Je reconnais le bien-fondé des préconisations que nous avons formulées, mais il me semble que nous sommes peut-être passés à côté d'une démarche de progrès plus globale nécessitant de repenser la nature même de Pôle emploi pour mieux exercer ses missions. Sur certains sujets, de ce fait, nous aurions pu nous prononcer plus concrètement. Je pense également que le management interne à Pôle emploi, bien que largement évoqué et traité dans ce rapport, demeure insatisfaisant. Comment en serait-il autrement ? Il s'agit en l'état d'une administration hétérogène dont l'efficacité restera douteuse si l'on ne s'attaque pas aux fondamentaux et si l'on ne procède pas à de vrais rapprochements avec le monde de l'entreprise. Définir les contours du service de l'emploi ou de ses délégations est d'autant plus important que Pôle emploi est amené à gérer de multiples missions qui, à l'évidence, ne relèvent pas toujours de ce service public, et il peine à le faire dans de bonnes conditions. Je voudrais prendre un exemple concret que j'avais signalé, celui du GUSO, le guichet unique du spectacle occasionnel, qui constitue un véritable atout en matière de lutte contre le travail illégal dans le secteur du spectacle et de la protection sociale des salariés de ce secteur. Il a été confié à Pôle emploi qui a le plus grand mal à accomplir cette mission et qui demande maintenant à ses partenaires de supporter financièrement la gestion de ce guichet unique, à hauteur de 10 % des sommes

distribuées contre 4,5 % actuellement. Pourquoi s'obstiner, par exemple, à maintenir ce service dans le périmètre de Pôle emploi s'il n'est pas en mesure de l'accomplir autrement qu'à des coûts prohibitifs ?

À l'évidence, il y a d'autres structures, notamment des mutuelles, capables de prendre en charge certaines missions en ponctionnant le minimum de frais de structure. Ne faut-il pas accepter intelligemment la concurrence et choisir la solution la plus efficace, tant du point de vue des demandeurs d'emploi, des entreprises, que des deniers publics ? La mission fondamentale d'accompagnement des demandeurs d'emploi ne peut pas être dissociée du reste.

Je profite de la circonstance pour dire que le terme de « privé d'emploi » me semble assez violent. Lorsque l'on est privé de liberté, c'est à cause d'un agent extérieur. Le fait d'être privé d'emploi ne relève pas particulièrement de la responsabilité de quelqu'un ! Jusqu'où faut-il que Pôle emploi ait une activité de démarchage commercial pour aller chercher des offres d'emploi, d'autres remplissant cette mission à la satisfaction des clients entreprises ? Le manque endémique de moyens, largement évoqué dans le rapport, est aussi la conséquence d'une extension permanente. Par ailleurs, le mode de gouvernance que nous avons évoqué empêche de hiérarchiser et même de manager avec performance un personnel parfois mal préparé. Pôle emploi se situe en effet dans un autre univers que ceux des entreprises.

Pour ces motifs, et malgré la qualité du travail effectué, je m'abstiendrai de voter ce projet d'avis.

(Applaudissements)

M. le Président. Merci. Je rappelle que l'explication de vote ne consiste pas à rouvrir le débat.

La parole est à Madame Grard pour une deuxième explication de vote.

Mme Grard. Je suis en accord avec les vingt-deux recommandations faites et souhaite simplement insister sur un point, à partir d'expériences de personnes vivant dans la grande pauvreté, mais qui peut servir à tous les citoyens que nous sommes.

Je veux parler de la véritable déshumanisation à laquelle nous conduisent certains outils dits « performants ». Performants, mais pour qui ? Le chômage conduit très vite à perdre confiance en soi. Les chercheurs d'emploi ont avant tout besoin d'encouragements, de relations qui redonnent le moral. À différents niveaux, tout doit être entrepris pour restaurer moral et confiance en soi : qualités humaines dans l'accueil, convivialité des lieux, écoute, empathie et valorisation dans la relation avec le conseiller. Le médiateur de la République que vous étiez en septembre 2010 a remis en cause l'utilisation systématique de serveurs vocaux. Je vous cite « *n'avoir que les touches proposées par un serveur vocal lorsque l'on est dans une situation complexe est vécu comme un abandon. Je dis oui aux nouvelles technologies, mais à condition de garder la possibilité d'un contact humain. Sinon, ceux qui sont en souffrance se voient ajouter une*

souffrance supplémentaire ». Nous avons le témoignage de nombreuses personnes qui ont été radiées de Pôle emploi à cause de ce serveur vocal. Certaines ne savent pas s'en servir car elles sont paralysées par ce serveur. D'autres ont la désagréable surprise de s'entendre dire par le serveur, une machine, que l'on ne reconnaît pas leur voix. Quelqu'un qui a la voix éraillée, bégaye, maîtrise mal la syntaxe, se voit d'une certaine manière punie, en tout cas humilié par un serveur anonyme.

Une telle déshumanisation dans les modes de fonctionnement des services publics n'est tout simplement pas admissible. Il ne suffit pas de le constater et de le déplorer : il faut y remédier rapidement en maintenant toujours possible un contact direct personnel. La relation humaine n'est pas un luxe.

(Applaudissements)

M. le Président. On ne peut que soutenir cet axe du projet d'avis de Monsieur le rapporteur, qui consiste à mettre en avant le fait que le service public, c'est l'accompagnement des personnes et que l'accompagnement des personnes, ça n'est pas la gestion administrative d'un dossier. C'est l'écoute, l'empathie, l'accompagnement. Soyons attentifs à la qualité des relations humaines entre les services et ceux qui en font donc usage.

Vote sur l'ensemble du projet d'avis

Le projet d'avis est adopté par 200 voix et 5 abstentions.

M. le Président.- La parole est au rapporteur.

M. Jamme, rapporteur.- Ce vote quasi unanime me touche profondément, d'autant qu'il s'agit du premier rapport que je défends ici devant cette noble assemblée qui représente la société civile organisée.

J'ai une pensée pour les demandeurs d'emploi et aussi pour les chefs d'entreprise qui, souvent, se débattent dans un contexte difficile.

Compte tenu de cette quasi-unanimité, je pense que la puissance publique, notamment les représentants de l'État, devrait s'inspirer de nos recommandations. Certaines sont discutables, certaines sont encore à approfondir. J'espère, puisqu'il est question d'une nouvelle convention entre l'État, Pôle emploi et l'Unédic, que les responsables de ces trois structures, avec les partenaires sociaux, vont s'inspirer de notre travail comme ils devront également s'inspirer d'autres travaux, et je pense notamment à la mission sénatoriale, à l'IGAS ou l'IGS. La puissance publique et les partenaires sociaux pourraient judicieusement s'inspirer pour mieux répondre aux besoins des entreprises, des demandeurs d'emploi et favoriser les mobilités professionnelles dans un contexte d'allongement de la vie professionnelle.

M. le Président. Merci à toutes celles et ceux qui ont participé à la conception de cet avis. Il nous reste à réfléchir sur les évolutions mêmes de l'emploi dans la société moderne.

Nous suspendons nos travaux et les reprendrons à 16 heures.

(La séance, suspendue à quinze heures quarante est reprise à seize heures cinq.)

M. le Président. La séance est reprise.

LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES (SUITE)

Réponse du rapporteur

M. le Président. Je vous rappelle que Mme la ministre doit arriver vers seize heures quinze.

Dans un premier temps, je cède la parole à M. Vérollet et Mme Weber, rapporteurs, pour répondre aux différentes interventions sur le projet d'avis qui nous avait été demandé par le gouvernement sur la dépendance des personnes âgées.

M. Vérollet, rapporteur. Nous allons poursuivre notre duo avec Monique, la seule différence avec hier étant qu'aujourd'hui, nous serons brefs !

Le débat d'hier a été l'image de ceux menés dans la commission, serein. Nous remercions vivement tous les groupes et cela restera parmi les bons souvenirs de ce trimestre sous perfusion dépendance.

Je vais borner mon propos au financement, sur les points divergents avec les textes, les autres qui concernent les chapitres présentés hier, enrichissant le débat ou le complétant.

Tout d'abord, je retiendrai le terme de Mme Levaux sur l'économie administrée, car ce n'est pas tous les jours que nous sommes assimilés à des collectivistes !

Sur les montants des financements nouveaux, jugés insuffisants, je réponds à la CGT Force ouvrière, en rappelant que l'urgence est d'intervenir sur l'APA et l'hébergement. L'APA - l'allocation personnalisée autonomie - représente 5,2 milliards et apporter 2 à 3 milliards chaque année, même si tout n'allait pas à l'APA, est loin d'être négligeable, particulièrement dans une période où les finances sociales ne sont pas dans une forme exceptionnelle.

Quant au droit universel, il n'implique pas que la prestation attribuée soit la même pour tous, mais, en revanche, que tout le monde puisse y accéder. Les remboursements santé se font indépendamment du revenu. Mais en matière de

famille, sans parler des allocations basées aussi sur ce principe, il existe des prestations ouvertes à tous déclinées selon les revenus.

Nous n'avons pas pris cette option qui coûterait 1,5 milliard d'euros, soit coût du ticket modérateur actuel, avec probablement un effet d'appel important, les grands dépendants et les revenus intermédiaires nous ayant semblé être la priorité de ce projet d'avis.

Sur les complémentaires, évoquées par Pierre Khalfa, ce domaine très concurrentiel peut effectivement provoquer des inégalités. Personne n'en doute et c'est pour cela que le projet d'avis propose de conserver un socle public essentiel. Ne voulant pas ouvrir de manière inconsidérée ce champ complémentaire, nous faisons plusieurs préconisations qui posent des règles, d'autant que parmi les opérateurs, nous avons entendu un discours les acceptant, voire les réclamant, et ce dans les trois familles des complémentaires.

Regardons le côté positif. De nombreuses mutuelles et institutions de prévoyance proposent de travailler sur la prévention, et dans les cinq millions de contrats existants aujourd'hui, ces institutions, notamment la Mutualité, sont en position dominante.

La position de la mutualité a été tout aussi claire au sein de notre assemblée sur ces questions de poser des règles pour les complémentaires.

La CSG retraités est-elle une mesure injuste pour les premiers niveaux concernés ? Nous avons apporté dans le texte une précision qui peut répondre à cette interrogation. Qu'un retraité qui touche 1 200 € de retraite paie 7,5 % de CSG comme l'aide à domicile qui, pour un temps plein, aura un salaire à peu près équivalent, voire de 840 € si l'on prend la moyenne de la profession, n'est pas choquant, ou alors, il faut arrêter de parler de cotisation proportionnelle et réfléchir à un tout autre système. Tel n'est pas l'objectif de la saisine, vous en conviendrez.

S'agissant du financement dans le cadre de l'Assurance-maladie, on en revient au débat pour savoir qui gère le risque, et je ne suis pas sûr que la CNAM réclame à grands cris l'intégration de l'APA dans son champ. Nous le voyons dans la saisine de Monsieur Capdeville, le financement de l'Assurance-maladie est l'un des enjeux des prochains mois, et pour le bien de l'APA et de ses 5 milliards, je ne suis pas sûr que leur intégration dans les 143 milliards du régime général soit une si bonne idée. Demander à des élus d'intégrer une commission de la CNAM serait compliqué, d'autant qu'il y a d'autres régimes, tels les MSA et RSI.

D'autre part, ce risque relève historiquement plus d'une construction locale, le plus souvent départementale, que nationale. Nous avons fait le choix de réfléchir à des financements en lien avec ce risque pour éviter d'obérer l'ensemble de la réflexion sur le financement de la protection sociale. Nous avons donc exclu un nouveau prélèvement sur le revenu du travail, parce que ce n'est pas à partir du risque dépendance - 24 milliards - que nous allons faire l'ensemble de la réforme de la protection sociale - 600 milliards d'euros.

Certains y verront peut-être une collusion avec le Premier ministre, qui a tenu, semble-t-il, des propos similaires à Marseille. Mais, je vous le certifie : sauf si Madame Weber me cachait des choses, nous n'avons pas eu de contact avec ses services.

Mme Weber, rapporteur. Je confirme : je n'ai rien caché à Monsieur Vérollet, et n'ai pas eu de contacts avec le Premier ministre...

En complément des réponses que Monsieur Vérollet vous a apportées, je remercie l'ensemble des groupes pour leurs déclarations, qui reprennent dans leur grande majorité les préconisations de la commission. Je me contenterai donc de répondre aux quelques interventions qui questionnent des sujets dont j'ai eu plus particulièrement la charge dans la répartition des rôles entre nous.

Pour répondre à Madame Vincent-Sweet du groupe environnement et nature, l'aménagement du cadre de vie a paru important à l'ensemble de la commission, mais comme vous le savez puisque vous étiez présente, nous avons dû nous limiter le temps nous étant compté. Nous nous sommes donc contentés d'un court paragraphe précisant qu'il était nécessaire de l'adapter, et ce sujet nécessiterait en lui-même un avis, de même que la place de la personne âgée dans notre société. Là aussi, nous avons dû nous contenter de souligner dès le début la richesse que représentent les personnes âgées pour l'ensemble de notre société. Mais cela fait peut-être partie des suites évoquées par Monsieur le Président, pour poursuivre nos réflexions sur ces sujets, qui ont ouvert des portes et que l'on n'a pu qu'entrevoir.

Pour répondre à Madame Foucher, du groupe de l'artisanat, à Madame Vagner, du groupe CGT et à Monsieur Hotte, du groupe CGT-FO, garder ou non la CNSA à côté de l'Assurance-maladie ou dedans a donné lieu à un grand débat au sein de la commission - vous le savez puisque vous étiez présents - et la position majoritaire souhaitant garder ce double pilotage, il a donc été retenu dans le projet d'avis.

Pour répondre à Madame Prado, du groupe des associations, si, au départ, la commission et les rapporteurs pensaient que le défi de la dépendance était essentiellement financier, les auditions des diverses personnalités et les échanges au sein de la commission nous ont amenés à mesurer la dimension sociétale du problème. Nous aurions bien sûr pu encore la développer, mais comme vous le savez, là encore nous étions contraints par les délais. C'est le temps qui nous a empêchés dans beaucoup de cas d'aller aussi loin que nous l'aurions tous souhaité.

Pour répondre à Monsieur Khalfa, du groupe des personnalités qualifiées, tout d'abord, merci, Monsieur et cher collègue, pour votre participation très active et pertinente au sein de la commission. Je comprends votre déception de n'avoir pas convaincu la majorité de la commission d'aller plus loin sur la notion de droit universel à la compensation de la perte d'autonomie, mais effectivement, le projet d'avis, là aussi, reflète l'expression majoritaire.

Pour répondre à Madame Trellu-Kane, du groupe des organisations d'étudiants, sur le cadre de vie, et plus généralement sur l'organisation de notre société, il nous était difficile d'envisager dans un projet d'avis sur une saisine ciblée sur la dépendance des personnes âgées, l'ensemble des préconisations nécessaires, bien que fort intéressantes. De plus, nous avons une contrainte temporelle sur le problème plus spécifique de l'aspect inégalitaire de la solidarité familiale et d'une solution alternative quand celle-ci n'existe pas. Les chiffres actuels parlent d'eux-mêmes : 515 000 aidants pour 8 millions d'aidants familiaux ; c'est une réalité que l'on peut déplorer, mais les alternatives à cette situation résident dans le développement de l'attractivité de ces métiers et la multiplication des places d'hébergement autres que les EHPAD.

J'en ai terminé et espère être restée dans le temps imparti.

(Applaudissements)

M. le Président. Merci, Madame Weber.

(Mme Bachelot-Narquin, ministre des Solidarités et de la cohésion sociale prend place au banc des ministres)

M. le Président. En votre nom à tous, je voudrais saluer la présence de Madame la ministre des Solidarités et de la cohésion sociale, accompagnée de son directeur de cabinet, Monsieur Lagarde, et de son conseiller chargé du financement de la dépendance.

Madame la ministre, nous sommes extrêmement sensibles au fait que vous ayez tenu à venir entendre le résultat de nos travaux, de nos propositions, présentés par les deux rapporteurs, Monsieur Vérollet et Madame Weber, après que Monsieur le Président aura prononcé un mot d'accueil au nom de la commission spéciale.

Avec le Président de la République, vous avez souhaité inscrire ce débat comme un enjeu de société. Le Conseil économique, social et environnemental a constaté que le vieillissement de la population allait créer des bouleversements tout à fait nouveaux, tant économiques, démographiques, politiques, que de santé. Nous avons voulu que la commission en soit remerciée, faire en sorte que vous soient proposés - nous sommes un conseil, pas un décideur - des principes pour guider les politiques que vous souhaitez mettre en place par rapport à la dépendance, sans effet d'affichage ni effet médiatique, mais avec des propositions très concrètes, très fortes. Elles témoignent de la diversité au sein du Conseil économique, social et environnemental, chacun ayant contribué, avec sa sensibilité et son approche, à construire des solutions propres à hiérarchiser les priorités et à éviter les effets médiatiques, comme de dire que le problème du financement était peut-être le plus important.

La commission a été présidée par M. David Gordon-Krief, à qui je demande d'aller à la tribune pour une courte intervention. Puis je demanderai à Mme Weber et M. Verrollet de présenter le résultat de nos travaux.

M. Gordon-Krief, Président de la commission temporaire .Merci, Monsieur le Président.

Ce travail a été considérablement enrichissant, humainement et professionnellement.

Monsieur le Président du CESE, Cher Jean-Paul Delevoye, Mme la ministre des Solidarités et de la cohésion sociale, Chère Roselyne Bachelot, Mesdames et Messieurs les rapporteurs, Chère Monique, Cher Yves, Mesdames et Messieurs les membres de la commission temporaire, Mesdames et Messieurs, mes Chers collègues, nous voilà aujourd'hui à la dernière séance de travail du CESE sur le grand débat qu'est celui de la dépendance des personnes âgées et de la place qui leur est due dans notre société.

Madame la ministre des Solidarités, vous nous faites l'honneur d'assister à cette séance plénière au cours de laquelle les représentants de ce que certains appellent la société civile se prononceront sur ce projet d'avis qui a mobilisé sans faille - je tiens à leur rendre un nouvel hommage - nos deux rapporteurs, Monique Weber et Yves Verrollet, et chacun des membres de notre commission temporaire, ainsi que leurs collaborateurs et notre administration.

Par cette présence au banc du gouvernement, vous nous démontrez toute l'importance que vous accordez à nos travaux et à nos réflexions.

Le 19 février dernier déjà, le Président de la République et vous-même avez décidé de lancer officiellement les travaux de ce débat national ici, au Palais d'Iéna. Et au même moment, votre ministère installait ses quatre groupes de travail.

Je pense pouvoir dire avec certitude, Madame la ministre, que chacun a su trouver sa place dans le débat parmi les nombreuses contributions de grande qualité existantes. Les échanges avec les groupes interministériels ont été nombreux, importants et très utiles à nos projections.

Nous avons pour unique ambition de proposer un projet d'avis utile et mesuré, de vous présenter ce que j'ai souvent appelé, au sein de notre commission, une sorte de cartographie de l'acceptable.

Le dialogue citoyen a bien eu lieu. 233 amendements ont été déposés à la fin de nos travaux de commission, ils ont été défendus, discutés, mis au vote. C'est d'ailleurs la véritable valeur ajoutée de notre institution, un débat responsable, juste et mesuré, au cours duquel nous parvenons à sortir des postures pour proposer à la société prise dans son ensemble des préconisations équilibrées et nécessaires.

Ce projet d'avis sur lequel nous nous prononcerons dans les instants à venir liste les préconisations du CESE mises à la disposition du gouvernement et des parlementaires, et vous éclaire ainsi sur l'avis de la société civile. Je ne doute à aucun instant que les pistes de réforme que nous suggérons retiendront toute votre attention.

Ce fut pour moi un formidable honneur, un immense plaisir de travailler avec toutes celles et tous ceux qui, au quotidien, nous ont assistés dans ces travaux et nous ont fait part de leurs réflexions, de leurs émotions. Je sors, après quatre mois de cette présidence temporaire, plus riche intellectuellement, et heureux d'avoir pu contribuer à faire avancer ce débat.

Je laisse désormais à nos rapporteurs le soin de vous présenter le projet d'avis final, en vous remerciant à nouveau.

(Applaudissements)

M. le Président. Merci, Monsieur le Président. La parole est aux rapporteurs.

M. Verrollet, rapporteur. Madame la ministre, Monsieur le Président, Chers collègues, Chers amis. Madame la ministre, lorsque vous avez lancé le débat sur la dépendance en annonçant la mise en place de quatre groupes ministériels, ainsi que des travaux commandés au Haut conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie et au Haut conseil de la famille, nous pouvons vous l'avouer aujourd'hui, nous avons eu quelques inquiétudes.

Quel est l'apport spécifique du CESE ? Avec le projet que nous vous présentons, le CESE répond à la commande en proposant une série de préconisations, certaines à effet immédiat, d'autres à court et moyen terme. Elles sont le résultat du dialogue de forces économiques et sociales qui représentent souvent des intérêts divergents. Le compromis, au bon sens du terme, que nous vous proposons est, de ce fait, solide s'il est voté. Vous pourrez vous appuyer sur le projet d'avis, de notre assemblée pour engager la réforme.

Si la saisine porte sur les seules personnes de plus de soixante ans, notre assemblée, Madame la ministre, considère que la société doit apporter à toute personne en manque d'autonomie, quel que soit son âge ou son handicap, une réponse adaptée à ses besoins. Pour le Conseil, la réforme que le gouvernement annonce vouloir engager n'est qu'une étape qui doit être suivie par d'autres.

Nous allons nous partager, Monique et moi, la présentation des points saillants dans un temps qui sera court. Auparavant, je voudrais vous dire que les travaux des CESR ont été nombreux, et je voulais le signaler pour souligner que la dimension territoriale est partie intégrante de cette réforme et que, au demeurant, nous l'avons prise en compte en préconisant un pilotage national renforcé, tout en confortant la gestion de proximité de ce risque.

Avant même de savoir si nous serions en capacité d'élaborer des orientations utiles, nous étions sûrs que notre projet d'avis aurait au moins le mérite, de mettre à mal deux faux débats nous ne sommes pas à la veille d'une grande déferlante de personnes âgées en perte d'autonomie ni au bord d'une asphyxie financière due à ce déferlement.

La prise en charge de la dépendance est avant tout un défi sociétal, même si la question financière ne doit pas être sous-estimée, c'est la première phrase du projet d'avis. Elle explique pourquoi notre texte va bien au-delà du seul débat sur

les finances de ce risque en prenant en compte la prévention, l'habitat et le cadre de vie, l'organisation du parcours de soin et d'accompagnement.

Je vais donner des éléments sur trois aspects du projet d'avis : la prévention, l'aide à domicile, le financement.

S'agissant de la prévention, et pour des raisons humaines, c'est une priorité absolue qui justifie que le premier chapitre du projet d'avis lui soit consacré, mais il existe aussi une raison économique, pour la mettre au premier plan. La durée de perception de l'APA est en moyenne de moins de quatre ans. Réduire ne serait-ce que d'un ou deux trimestres en moyenne la survenue de la dépendance aurait donc des conséquences financières très importantes.

Dans une première partie, nous préconisons d'agir tout au long de la vie sur les facteurs provoquant la perte d'autonomie. La plupart des maladies, source de la dépendance, ont des facteurs de risque modifiables que la prévention peut éviter dans un grand nombre de cas. La mortalité évitable, qui est depuis longtemps une cible première des politiques de prévention, devrait être complétée par la lutte contre les incapacités évitables.

Dans une seconde partie, nous proposons de cibler les actions sur les populations vulnérables ou fragiles, parce que les stratégies de prévention ont tendance à toucher prioritairement les catégories sociales qui n'en ont pas toujours le plus besoin. Gagner globalement des années d'espérance de vie en bonne santé, c'est donc s'efforcer en priorité d'atteindre les catégories sociales les moins accessibles aux messages de prévention. C'est pourquoi nous proposons, par exemple, de renforcer le rôle des caisses de retraite des différents régimes, et qu'il nous paraît judicieux de laisser les GIR 5 et 6 dans la compétence de ces caisses.

Enfin, à la ministre qui a mis en place les agences régionales de santé, je dirai que notre assemblée souhaite que ces dernières jouent un rôle moteur de pilote régional dans un domaine où les initiatives sont nombreuses mais souvent mal coordonnées et mal évaluées.

S'agissant de l'aide à domicile, ce secteur est au cœur de notre sujet puisque l'essentiel de l'APA sert à rémunérer 515 000 professionnels, dont probablement 505 à 510 000 femmes. Le secteur de l'aide à domicile vit une crise. Elle ne se réduit pas aux seules questions de financement, mais elles en font partie. Il existe d'autres raisons aux difficultés du secteur : une structuration insuffisante, une professionnalisation inégale, un système d'information très faible, interdisant les comparaisons de coûts et de formes d'organisation.

Parmi les préconisations, je retiendrai la proposition d'harmoniser les systèmes d'autorisation, agrément, qui est proposition originale dans le débat actuel. Nous savons qu'une grande partie du secteur associatif est très attachée au système d'autorisation qui, dans le cadre d'une loi de 2002, a consacré l'entrée de ces services dans le secteur médicosocial, mettant fin au manque de reconnaissance dont il souffrait.

Le système d'agrément qualité antérieur demeure, dont relèvent d'autres associations, les organismes mandataires, les entreprises. Nous proposons que les pouvoirs publics, en concertation avec les organisations professionnelles, parviennent à mettre en place une procédure unique pour les services intervenant en direction des publics vulnérables. Sur cette base, le CESE recommande d'étudier et de mettre en œuvre dans des délais rapides une réforme de la tarification.

Concernant la branche du secteur associatif, je vais me permettre, Madame la ministre, de vous poser une question : les partenaires sociaux de la branche - pas tous, il est vrai - ont signé une convention collective dont ils attendent un agrément, pensez-vous que ce dossier puisse se conclure rapidement ?

Par ailleurs, nous avons considéré que l'emploi prestataire constitue pour les personnes relevant de l'APA une réponse adaptée. Nous avons établi plusieurs préconisations au sujet de l'emploi direct, en particulier pour renforcer l'accès à des formations ou renforcer des centres de ressources, ce qui constitue des avancées sérieuses pour ce secteur.

Enfin, l'urgence financière concerne la dépendance stricte relevant de l'APA et la question de l'hébergement. Même si nos préconisations en matière de prévention prennent une grande ampleur, des besoins financiers supplémentaires nous paraissent nécessaires, supérieurs à ceux qui sont strictement indispensables au regard de l'évolution du nombre de personnes en perte d'autonomie. Le CESE souhaite que le financement continue à reposer sur un socle essentiellement public. Toutefois, un rééquilibrage est indispensable entre la part nationale et la part locale.

L'option prise par notre assemblée de ne pas solliciter un nouveau prélèvement issu du travail explique qu'elle n'a pas non plus retenu les préconisations qui visaient à augmenter les cotisations des salariés, sous une forme ou une autre, jour de solidarité compris. Notre assemblée n'a pas souhaité retenir l'option du recours sur succession des seules personnes dépendantes, ni celle d'un transfert de la participation publique au titre de l'APA en direction des assurances.

C'est sur la base de cette analyse que notre assemblée a émis les préconisations concernant l'instauration d'une taxe sur les mutations à titre gratuit et celles concernant l'alignement de la CSG des retraités soumis au taux de 6,6 % - cette solution pouvant être envisagée au-dessus d'un certain seuil de pension.

Sur les questions de couverture complémentaire, le projet d'avis émet plusieurs propositions pour apporter des règles dans ce secteur très concurrentiel : labellisation des contrats, continuité, sécurisation des droits, aides publiques à la souscription pour les revenus modestes.

À court terme, dès 2011, la modification des sections tarifaires en établissement et le relèvement des plafonds des plans d'aide en rapprochant les

taux d'effort en fonction des niveaux de dépendance, permettraient d'alléger quelque peu les coûts d'hébergement et d'apporter une aide plus importante aux grands dépendants. Dans cet esprit, le CESE n'est pas favorable à la sortie du GIR 4 de l'APA.

Mme Weber, rapporteure. Madame la ministre, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je vais compléter les propos de Yves Vérollet en abordant successivement les sujets suivants : l'habitat et l'hébergement des personnes âgées dépendantes, l'organisation des soins et de la prise en charge de la personne, la problématique des aidants familiaux, enfin, la gouvernance.

À propos de l'hébergement et de l'habitat, la majorité des personnes âgées, comme vous le savez, souhaite rester dans leur environnement, mais le maintien à domicile est difficile à mettre en œuvre au regard du caractère inadapté de certains logements et du manque de professionnels de proximité, surtout en l'absence d'aidants familiaux. C'est pourquoi le CESE a émis plusieurs préconisations : adapter l'habitat et le cadre de vie aux évolutions démographiques et permettre notamment aux personnes âgées de réaliser les travaux nécessaires à l'adaptation de leur logement, avec un recours à des travaux labélisés, ou les accompagner dans leur déménagement si nécessaire lorsque la réalisation de travaux est impossible ; permettre la mise en œuvre effective de la loi 2005 sur l'accessibilité des logements neufs ; favoriser les résidences intergénérationnelles ; revoir l'environnement par des infrastructures adaptées ; et enfin revoir le niveau de l'APA en fonction des revenus.

Si, malgré tout, la personne âgée ne peut être maintenue à son domicile, il faut lui trouver une réponse adaptée qui ne doit pas être systématiquement le placement en EPHAD. C'est pourquoi le CESE souhaite l'extension et la multiplication des modes d'hébergement alternatifs, ce qui aura en plus un effet régulateur sur les prix. Cela devrait se faire avec l'appui notamment de la Caisse des dépôts et consignations et de tous les opérateurs de l'économie sociale.

Il semble également nécessaire d'avoir des coûts d'hébergement opposables même s'il faut pour cela revoir certaines normes, notamment en termes de surfaces. Un pourcentage de places doit être réservé à l'aide sociale lors de la création d'établissements d'hébergement, qu'ils soient privés, à but lucratif ou non. Dans tous les cas, le taux d'encadrement des personnes dépendantes doit être maintenu, voire amélioré.

À propos de l'organisation des soins et du quotidien de la personne âgée dépendante, tout d'abord, Yves Vérollet en a parlé, il faut revoir l'évaluation de la perte d'autonomie de la personne âgée : la grille actuelle n'est pas adaptée, tous les professionnels nous le disent. Chaque jour se succèdent auprès de la personne dépendante différents professionnels sans réelle coordination, c'est pourquoi le CESE souligne la nécessité d'un coordinateur unique, professionnel de santé ou professionnel du secteur social, et la création d'un nouveau métier de gestionnaire de cas pour les cas complexes. D'autre part, lorsque la personne âgée ou sa famille a besoin de renseignements ou d'aide à l'orientation, elle est

face à une multitude d'interlocuteurs et suit un véritable parcours du combattant. D'où la préconisation du CESE de créer un guichet unique d'information, à l'exemple du site AMELI de l'assurance maladie. Il faut également favoriser la création de réseaux gérontologiques, de groupement de professionnels et dresser un bilan d'ici 2014 afin de décider d'une forme d'organisation harmonisée sur tout le territoire, après avoir évalué l'ensemble des expérimentations qui ont lieu et des systèmes qui sont proposés aux personnes âgées dépendantes.

Parmi les autres préconisations du CESE, on trouve le développement de Centres locaux d'information et de coordination (CLIC) et du système MAIA en direction des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer.

À propos des aidants familiaux, leur place auprès de la personne dépendante est irremplaçable, mais leur rôle est excessivement difficile. Le CESE préconise donc un panel de solutions à mettre à disposition de l'aidant. Il faut avant tout préserver la relation aidant/aidé et soulager l'aidant en lui proposant des espaces temps de répit, des prises en charge alternatives, accessibles financièrement et géographiquement, des accueils de jour, de nuit, des solutions alternatives. Il faut également, lorsqu'il travaille, lui permettre d'adapter son temps de travail pour concilier vie professionnelle et vie familiale, d'où la nécessité d'inciter les entreprises à intégrer la dépendance à cette réflexion.

Enfin, à propos de la gouvernance, si celle-ci est nationale et partagée entre CNSA et assurance maladie, la gestion doit être de proximité et confiée aux départements. La gouvernance de la CNSA doit être revue et les ARS promues comme coordonnateur des acteurs locaux et de la mise en cohérence des différents dispositifs de proximité. Je pense, Madame la ministre, que vous n'y verrez aucun inconvénient. La préconisation la plus importante dans ce domaine consiste en l'inscription d'un nouveau droit universel de compensation de la perte d'autonomie pour toute personne assurée sociale, quels que soient son âge et l'origine de son besoin d'aide. Par ailleurs, le CESE est opposé à la construction d'une branche spécifique de Sécurité sociale en direction des personnes âgées.

Je ne vous ai cité, Madame la ministre, que les principales préconisations du CESE. Vous trouverez l'ensemble de celle-ci dans le projet d'avis que cette assemblée va voter - je l'espère. Comme nous avons essayé de vous le démontrer, la dépendance est, au-delà d'une question financière, un problème de société. Nous estimons que les personnes âgées sont une richesse pour notre société et qu'il est de notre devoir de les maintenir le plus longtemps possible en bonne santé, et lorsqu'elles perdent leur autonomie, il est également de notre devoir de les accompagner.

Je vous remercie, Madame la ministre, et vous tous ici présents, de votre écoute.

(Applaudissements)

**ALLOCUTION DE MME ROSELYNE BACHELOT-NARQUIN,
MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA COHÉSION SOCIALE**

Mme Bachelot-Narquin. Monsieur le Président, Cher Jean-Paul Delevoye, Monsieur le Président de la Commission temporaire dépendance, Cher David Gordon-Krief, Madame, Monsieur les rapporteurs, Chère Monique Weber, Cher Yves Vérollet, mes premiers mots sont pour vous remercier, Monsieur le Président, Cher Jean-Paul Delevoye, de m'accueillir une nouvelle fois au Conseil économique, social et environnemental pour me présenter le fruit de vos réflexions et de vos travaux.

Le 8 février, vous vous en souvenez, le Président de la République lançait ici même le grand débat national sur la dépendance. Dans cette perspective, le Premier ministre vous confiait une mission dont vous avez su vous emparer collectivement, avec la rigueur et le sens des responsabilités qui caractérisent votre institution. Ainsi, votre assemblée a fait la preuve, s'il en était besoin, qu'elle constitue un véritable organe de délibération dont les prérogatives ont d'ailleurs été renforcées. Je peux constater - car depuis février, j'ai rencontré des dizaines de milliers de citoyens sur ces questions de la dépendance - qu'une fois de plus, le Conseil économique, social et environnemental est parfaitement en phase avec les attentes et les interrogations, les inquiétudes de notre société. Je veux donc vous adresser mes remerciements pour la qualité du travail accompli, qui atteste de la hauteur de vue du Conseil sur une question qui nous concerne tous et toutes. Naturellement, je veux remercier tout particulièrement le Président de la commission temporaire dépendance, David Gordon-Krief, qui a su avec beaucoup de talent faire vivre le débat ; c'est précisément le rôle du Conseil qui représente la société civile dans toute sa diversité. Vous l'avez rempli avec énergie, parce que vous connaissez de façon acérée les réalités quotidiennes vécues par nos concitoyens. 260 amendements ont été déposés en commission. Monsieur le Président, bravo ! Ce chiffre a lui seul dit bien à quel point le sujet vous a passionnés et je m'en réjouis !

Je veux saluer de la même façon vos deux rapporteurs, Monique Weber et Yves Vérollet, qui ont produit une précieuse contribution. Comme l'ensemble des débats et des consultations que j'ai menés à travers toute la France, vos travaux nourriront la synthèse que je remettrai dans quelques jours maintenant au Président de la République.

Cher Yves Vérollet, bien entendu, la question de la perte d'autonomie reste notre préoccupation. C'est une question qui concerne l'ensemble de nos concitoyens, quel que soit leur âge. Nous avons répondu de façon graduée par ordre d'urgence des questions. Bien entendu, j'ai pu le constater une fois de plus lors de la conférence nationale du handicap qui s'est tenue la semaine dernière, même s'il y a des points de convergence, les préoccupations du monde du handicap ne sont pas celles de la dépendance des personnes âgées. La première question qui m'a été posée était la scolarisation des enfants handicapés. Vous

avouerez qu'il y a un monde entre les deux questionnements et les deux priorités d'inquiétude et de préoccupation, mais bien entendu, les personnes en situation de handicap et leurs associations représentatives ont été parties prenantes au débat. Le Conseil national consultatif des personnes handicapées a travaillé sur le dossier. Les solutions qui seront trouvées à travers ce débat sur la dépendance pourront être utilisées pour la perte d'autonomie, quelle que soit l'âge et, bien entendu, le vieillissement des personnes en situation de handicap fait parfaitement partie de ce débat. Je souhaitais que nous soyons tout à fait clair pour répondre, Cher Yves Vérollet, à votre interrogation.

Une contribution féconde, d'abord parce qu'elle présente un certain nombre de propositions intéressantes sur lesquelles je veux revenir à présent. Vous avez d'abord examiné le financement de la prise en charge de la dépendance ou de la « perte d'autonomie » pour reprendre votre terme que je retiendrai d'ailleurs volontiers. Sur ce point, le Premier ministre l'a réaffirmé lors du débat de Marseille, hier, nous conserverons notre socle de solidarité nationale. C'était un point très important pour le Conseil, que je partage. C'est à partir de ce socle de solidarité nationale qu'il nous faudra progresser. Il ne s'agit en aucun cas de privatiser la prise en charge de la dépendance. L'assurance restera complémentaire et facultative : c'est un engagement fort du gouvernement. Dans ce cadre, elle mérite sans doute d'être plus lisible, d'assurer des conditions de transférabilité, de portabilité. L'idée d'un label que je retrouve dans votre rapport est excellente.

En ce sens, vous proposez donc de conforter la prise en charge publique de la dépendance par de nouveaux prélèvements visant à réduire la participation financière des personnes âgées et de leurs familles, notamment pour celles qui disposent de revenus d'un niveau intermédiaire, qualifiée de « classes moyennes modestes ». C'est ainsi que vous proposez que le taux de la CSG des retraités - 6,6 % - soit aligné sur celui appliqué aux actifs - 7,5 % - sans doute à partir d'un certain seuil de revenu. Vous proposez également l'instauration d'une taxe de 1 % sur les successions et les donations. Ce sont des idées que j'entends et que nous examinerons dans les *scénarii* que je proposerai au Président de la République. Le Premier ministre le disait, l'heure des choix approche, nous ne comptons plus en mois ni en semaines, mais quasiment en jours. Pour autant, à ce stade, pratiquement toutes les pistes de financement qui ont été évoquées restent sur la table sans idéologie ni parti pris. Le Président de la République a toutefois écarté deux pistes, la première étant celle d'un accroissement de la dette pour les générations futures, et je crois que nous nous rejoignons à peu près tous ici : payer notre protection par l'emprunt serait une attitude irresponsable. Deuxièmement, nous avons également écarté la piste d'un alourdissement du coût du travail, qui pénaliserait notre économie au moment où elle repart, et d'ailleurs, je note que vos propositions ne sont pas en opposition avec ces principes. Hier, le Premier ministre a été plus loin, puisqu'il a exclu l'idée d'une augmentation générale de la CSG : elle constituerait une solution de facilité et aurait de lourdes conséquences sur l'emploi et l'activité.

Mais, et vous l'avez perçu à travers vos propositions, les réponses à apporter à la dépendance, à la perte d'autonomie, ne sont pas seulement de nature financière. Le débat doit aussi porter sur les fins, dont nous avons collectivement à débattre, avant de nous arrêter sur les moyens. Il ne faut pas s'y tromper, ce débat national sur la dépendance est d'abord un débat de société, un défi sociétal, comme ceux que vous aimez traiter, Monsieur le Président, dans votre institution.

Quelle place pour les personnes âgées dans notre société ? Quel regard porter sur les personnes dépendantes ? Quelle politique publique inventer pour favoriser la construction de parcours de vie adaptés aux besoins des plus vulnérables ? En un mot, quel projet bâtir ensemble pour offrir à nos aînés la place à laquelle ils aspirent et à laquelle ils et elles ont droit ?

Pour répondre à ces questions, vous formulez des propositions qui, finalement, recourent les enseignements que j'ai tirés ou que je continue de tirer des débats que nous menons partout en France, en métropole et en Outre-mer.

D'abord, améliorer la coordination des intervenants autour de la personne âgée dépendante. Dans tous les débats revient le terme de « parcours du combattant » que vous avez sans doute aussi entendu au cours des auditions. Parler de la nécessité d'un parcours cohérent, coordonné et adapté, est primordial. Pour cela, vous préconisez la création d'un nouveau métier de coordinateur sanitaire et social, d'un guichet unique d'information et d'orientation. Il nous faudra aller plus loin dans la coordination, car elle est de plusieurs natures. C'est une coordination institutionnelle entre les différents intervenants politiques. Tout le monde s'occupe de dépendance, y compris les conseils régionaux, dont ça n'était pas la vocation prioritaire au départ, mais qui se sont même emparés pour certains de la création de gérontopôles. Trois régions font déjà des gérontopôles régionaux, elles y sont appelées par leurs responsabilités en matière de formation professionnelle.

Coordination institutionnelle et décloisonnement, donc.

Vous avez par ailleurs salué le rôle de mes bébés, les ARS. Merci de vous en être souvenu. Le décloisonnement du sanitaire ville-hôpital et du médicosocial et la coordination dans le service à domicile, qui a beaucoup occupé Monique Weber : là aussi, on compte quelquefois jusqu'à vingt intervenants dans la même journée pour une personne âgée très dépendante. Ce sentiment d'une sorte de foisonnement est quelquefois très lourd pour la personne et la famille. Je retiens un certain nombre de vos idées pour la question de la coordination.

Vous préconisez aussi de développer la prévention. En effet, il ne faut pas fabriquer de la dépendance. La meilleure politique de la dépendance est celle que l'on évite. Cette prévention, qui intègre les nouvelles technologies, doit être une prévention comportementale qui commence dès le début de la vie, dès l'enfance : bien se nourrir, continuer une activité physique et intellectuelle, prévention comportementale et environnementale. Vous avez beaucoup parlé de logement,

de ville accessible et c'est très important. Il faut une prévention sociale en gardant une activité sociale et seulement après, une prévention sanitaire, primaire, secondaire et tertiaire. Je partage tout à fait votre position de ne pas voir retenue la proposition de sortie du GIR 4, qui serait effectivement un mauvais coup porté à la prévention en matière de dépendance.

Il faudra donc, en se basant sur des regroupements professionnels et des réseaux gérontologiques, organiser une meilleure coordination. Améliorer la qualité de la prise en charge et soulager les familles : sur ce point, vous avez très justement insisté dans votre analyse et dans votre rapport sur le rôle des aidants et même des aidantes familiales. C'est souvent la première chose qui ressort des débats, avant mêmes les questions de reste à charge : la question de l'épuisement des aidants familiaux. Une grande partie de nos concitoyens insistent sur la nécessité de mieux les soutenir, de mieux les reconnaître, de mieux les valoriser et, pour reprendre la formule classique, d'aider les aidants. Nous devons aller dans trois directions : les informer et les former parce que s'occuper d'une personne dépendante peut être beaucoup plus facile quand on a un minimum de formation ; veiller à leur santé ; et, bien sûr, développer les structures de répit - accueil temporaire et de jour - pour permettre de souffler.

Mieux coordonner, mieux accompagner : la qualité de l'accompagnement passe par la qualité de l'offre de service. Cette dernière doit être adaptée aux différentes situations de dépendance. Il ne faut pas avoir de vision dogmatique sur ce sujet : le domicile est souvent idéalisé, souhaité par tous, mais ne correspond pas toujours au désir des personnes. Il peut être aussi source d'isolement et de confinement. Merci à Monique Weber d'avoir bien travaillé sur ces questions de maintien à domicile.

C'est toute notre organisation sociale qu'il nous faut repenser aujourd'hui pour donner une véritable place aux personnes âgées. Nous devons, pour les intégrer, repenser toutes nos politiques publiques : l'urbanisme, le logement, les espaces publics, le mobilier urbain, le réseau de transports, les services de soins, les services sociaux, les commerces de proximité et toutes nos politiques culturelles et d'animation.

Nous devons donc veiller à ce que ces personnes puissent également bénéficier des nouvelles technologies et du progrès scientifique et médical. Il faut que nous puissions, quand nous serons âgés, sinon dépendants, aller faire nos courses, nous faire soigner, acheter nos médicaments, nous promener dans notre quartier ou village et participer à toutes ces activités à proximité de chez nous. Vivre à domicile, rester mobile, accéder facilement aux services, c'est pouvoir vivre avec les autres, au cœur de la cité. Vous ne dites pas autre chose quand vous appelez à une meilleure valorisation du secteur de l'aide à domicile. Je ne méconnais pas, cher Yves Vérollet, les difficultés de certains services à domicile. Vous m'avez interrogée sur la convention collective les concernant. Il s'agit d'une question qui relève non de mon ministère mais du ministère du Travail. Je relaierais votre demande à Xavier Bertrand pour savoir où nous en

sommes exactement. Certains services traversent de vraies difficultés. Il existe des problèmes de structuration, de tarification et, d'ores et déjà, j'ai installé au ministère un certain nombre de groupes de travail pour répondre à votre interrogation.

Il y a donc le maintien à domicile et, quand il le faut, des conditions d'hébergement dans des établissements spécialisés, de plus en plus médicalisés. Nos EHPAD sont de petits hôpitaux. Souvent, ils sont éloignés des très petites communes. Nous avons intérêt, et je partage absolument votre analyse, à développer des structures intermédiaires. Nous avons dans le temps des foyers logements qui ne sont plus adaptés aux souhaits de nos concitoyens. Ils veulent de vrais appartements et des plateaux de services communs qui ne se contentent pas d'être de la restauration, des services d'animation, de soins, de gardiennage, de sécurisation. Plus qu'un développement massif des EHPAD, dont certaines d'ailleurs sont en sous occupation dans les régions, il faut réfléchir à d'autres solutions, et comme le dit Monique Weber à des « solutions alternatives ». Cela me paraît plus juste. C'est précisément dans cette perspective que vous réfléchissez à des formules innovantes et la question des résidences intergénérationnelles ou de petites unités de vie est intéressante.

Vous avez terminé avec la question de la gouvernance et il ne m'étonne pas que votre institution y ait réfléchi. Dans nos politiques sociales, nous connaissons une tension entre deux modèles : d'un côté, des modèles hérités du pacte de 1945 avec des systèmes universels équitables, mais parfois éloignés des réalités du terrain, et de l'autre, des systèmes de proximité, qui certes collent aux besoins de populations forcément très hétérogènes - être dépendant dans le dixième arrondissement de Paris est différent d'être dépendant dans une zone rurale de la Creuse ou dans un département d'outre-mer - mais qui génèrent des inégalités et des injustices selon la mobilisation des collectivités territoriales et leurs possibilités financières. Il faut donc un système qui puisse réunir dans sa gouvernance les qualités de nos deux approches. On y est assez bien parvenu pour l'instant.

Le système mérite donc d'être perfectionné et je retiens que vous nous ne souhaitez pas voir rejoindre dans une branche de Sécurité sociale la question de la dépendance. *In fine*, c'est la conception que nous nous faisons de la solidarité qu'il nous faut interroger. Le futur n'est pas un endroit où l'on se rend. C'est un avenir que l'on construit ensemble. C'est ensemble que nous forgerons les mesures énergiques que vous appelez de vos vœux, que nous bâtirons les projets les plus pertinents, les projets qui font sens et qui apportent des réponses concrètes aux problèmes de nos concitoyens !

Merci au Conseil économique, social et environnemental d'avoir mené cette réflexion avec autant de talent et de profondeur.

(Applaudissements)

M. le Président. Merci, Madame la ministre, d'avoir répondu avec autant de précision aux différentes propositions.

Explications de vote

M. le Président. La parole est à M. Aschiéri.

M. Aschieri, groupe des personnalités qualifiées. Je souhaite expliquer les raisons de mon vote. J'ai participé aux travaux de la commission temporaire et, comme d'autres, je souhaite confirmer la qualité du travail et de l'état d'esprit qui a régné. Je tiens à remercier sincèrement les animateurs de cette commission et les services administratifs qui nous ont aidés dans notre travail.

S'agissant du projet d'avis, j'en partage la conception d'ensemble et les principes, notamment la volonté de traiter la question de la perte d'autonomie comme une grande question sociale, la volonté d'une prise en charge de ce problème dans toutes ses dimensions, le souci de la prévention, la nécessité de politiques publiques et l'importance donnée à une prise en charge solidaire et essentiellement publique.

Cependant, il reste un point de débat, bien connu. Le texte fait état d'un avis majoritaire et d'un avis minoritaire sur la question de la CSG des retraités. Je fais partie de la minorité qui pensait qu'une telle augmentation interviendrait malheureusement au moment où se confirme un décrochage programmé des retraites sur les salaires. Entre outre, cette mesure ne s'inscrit pas dans une réflexion plus large sur les financements solidaires de la protection sociale.

Je regrette que le délai imposé à cette commission, mais aussi son périmètre, n'aient pas permis de pousser plus loin ce débat important. Tout ceci explique un vote d'abstention qui, si je ne craignais l'oxymore discutable, serait un vote d'abstention positive !

M. le Président. Merci, Monsieur Aschiéri. J'ai toujours apprécié chez vous l'utilisation de l'oxymore ! Je rappelle d'ailleurs, comme je l'indiquais au rapporteur, M. Jamme, que conformément à son souhait et à celui de M. Vérollet, certaines questions pourront faire l'objet de travaux ultérieurs afin de poursuivre la réflexion.

Monsieur Lucas, vous avez la parole.

M. Lucas, groupe des personnalités qualifiées. Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, chers collègues, si l'ensemble du projet d'avis, dont je salue la grande qualité, énonce bien les questions que pose à notre société la dépendance des personnes âgées, et s'il propose des solutions pour y répondre, il souffre d'une carence, celle des sources de financement des mesures proposées. Alors que les dépenses pour notre protection sociale ne cessent d'augmenter, et qu'il conviendrait donc d'en moderniser l'assiette, le projet d'avis qui nous est soumis se montre très frileux vis-à-vis de voies alternatives de financement, en particulier celle de la TVA sociale, qui constitue pourtant l'un des rares outils alliant ressources de compétitivité, simplicité de prélèvement et équité sociale.

Même si le rapporteur a fait remarquer que la part de financement de la dépendance était marginale, il n'en demeure pas moins vrai que la démarche proposée par le projet d'avis consiste à poser une énième rustine sur le réservoir de financement de la protection sociale, qui ressemble plus maintenant au tonneau des Danaïdes qu'à un réservoir !

C'est à cause de cette frilosité qu'au nom de la coordination rurale, je m'abstiendrai, mais je précise, si vous me permettez cette litote, qu'il s'agit d'une abstention pas vraiment négative.

M. le Président. Je veux remercier l'ensemble des intervenants pour la qualité de leurs propositions et interventions, y compris MM. Lucas et Aschiéri. En réalité, cette réflexion globale sur le financement des dépenses publiques nous montre bien qu'à société nouvelle, sans doute doivent correspondre des financements nouveaux. Je suis très sensible au fait que les rapporteurs aient mis en place des principes. On peut être d'accord sur les moyens ou pas, mais les principes nous réunissent : la ministre a d'ailleurs insisté sur celui essentiel de la solidarité publique.

Discussion des amendements

Le texte des amendements et la suite qui leur a été donnée par la commission temporaire sont annexés au présent compte rendu

M. le Président.- Je suis saisi de trois amendements.

Amendement n° 1 - Cet amendement, déposé par le groupe des professions libérales, a reçu un avis favorable de la commission.

Amendement n° 2 - Cet amendement, déposé par le groupe de l'UNSA, a reçu un avis favorable de la commission.

Amendement n° 3 - Cet amendement, déposé par le groupe des professions libérales, est adopté dans la rédaction proposée par la commission. :

Vote sur l'ensemble du projet d'avis

Le projet d'avis est adopté par 156 voix et 50 abstentions

**PRÉSENTATION PAR M. GÉRARD GRIGNON DE LA
CONTRIBUTION DE LA DÉLÉGATION À L'OUTRE-MER SUR
LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES**

M. le Président. La parole est à M. Grignon.

M. Grignon. Monsieur le Président, chers collègues, le vieillissement est une chance pour une société, notamment quand il se traduit par une longévité accrue, en bonne santé, au bénéfice du plus grand nombre. Mais la brutalité de la transition démographique dans certains territoires d'Outre-mer et l'allongement de la durée de vie font que le défi majeur du vieillissement accéléré de la population ultramarine se profile et risque de surprendre les décideurs locaux et nationaux.

L'objectif de la contribution de la délégation à l'Outre-mer à ce projet d'avis n'est pas de faire une synthèse exhaustive de la situation des personnes âgées dans les territoires ultra-marins, ni de produire une série de propositions ou de préconisations formelles et définitives, car chaque territoire mériterait une étude particulière. De plus, le format de cette contribution ne permet pas la réalisation d'un tel travail. Il faut surtout souligner la carence de véritables évaluations des politiques publiques en outre-mer, notamment en matière de vieillissement et de dépendance.

Dans ce contexte, l'enjeu pour la délégation à l'Outre-mer consiste plutôt à dresser une première approche de la situation, en mettant en exergue les principaux défis sur ces sujets majeurs et en esquissant des pistes de réflexion pour l'avenir.

La séance est levée à 17 heures 20.

Prochaine séance, le mardi 28 juin 2011 à 14 heures 30.

ANNEXES

Annexe 1 : Amendements déposés sur le sujet : *La dépendance des personnes âgées*

Amendement n° 1

Déposé par le groupe des professions libérales :

Page 13, ligne 18 : à la place de « d'analyser », écrire : « de tirer les conclusions après analyse du bilan de l'Observatoire... » (*la suite sans changement*).

Amendement n° 2

Déposé par le groupe de l'UNSA :

Page 13, ligne 37 : remplacer « (...) compétences techniques spécifiques (...) » par « compétences adaptées ».

Amendement n° 3

Déposé par le groupe des professions libérales :

Page 14 : supprimer les lignes 4, 5 et 6.

Page 13, après la ligne 34, ajouter un point ainsi rédigé :

« d'inciter, au niveau de la conception et selon la nature des travaux envisagés, le recours aux professionnels dont c'est la fonction (architectes, économistes de la construction...) ».

Annexe 2 : Suites données par la commission temporaire aux amendements déposés sur le sujet : *La dépendance des personnes âgées*

Amendement n° 1

Cet amendement déposé par le groupe des professions libérales a reçu un avis favorable de la commission. Il est ainsi rédigé :

Page 13, ligne 18 : à la place de « d'analyser », écrire : « de tirer les conclusions après analyse du bilan de l'Observatoire... » (*la suite sans changement*)

Amendement n° 2

Cet amendement déposé par le groupe de l'UNSA a reçu un avis favorable de la commission. Il est ainsi rédigé :

Page 13, ligne 37 : remplacer « (...) compétences techniques spécifiques (...) » par « compétences adaptées ».

Amendement n° 3

Cet amendement déposé par le groupe des professions libérales a reçu un avis favorable de la commission dans une nouvelle rédaction proposée par la commission et acceptée par le déposant. Il est ainsi rédigé :

Page 14 : supprimer les lignes 4, 5 et 6.

Page 13, après la ligne 34, ajouter un point ainsi rédigé :


« recourir selon l'ampleur des travaux envisagés aux conseils d'autres professionnels (architectes, économistes de la construction...) ».

Annexe 3 : La dépendance des personnes âgées. Diaporama illustrant les propos de Mme Weber et M. Vérollet, rapporteurs



LES ENJEUX

2

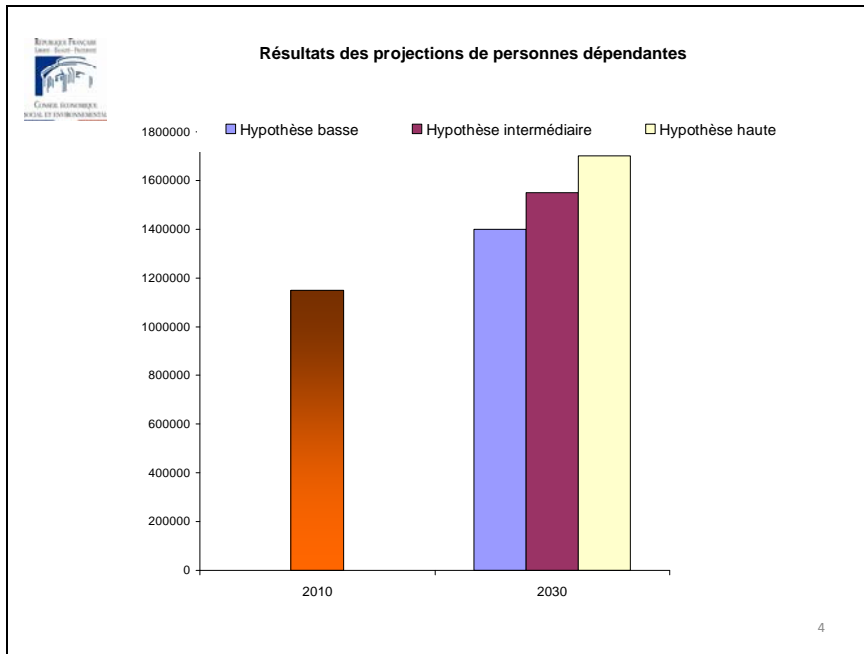


LES ENJEUX
.... DÉMOGRAPHIQUES ET SOCIÉTAUX

**Proportion de bénéficiaires de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA)
au sein de la population en 2010**

Âge	Nombre	%
60-64	22 800	0,6 %
65-69	41 200	1,6 %
70-74	84 900	3,5 %
75-79	162 800	7,2 %
80-84	263 200	14,9 %
85 et +	567 400	35,9 %

3

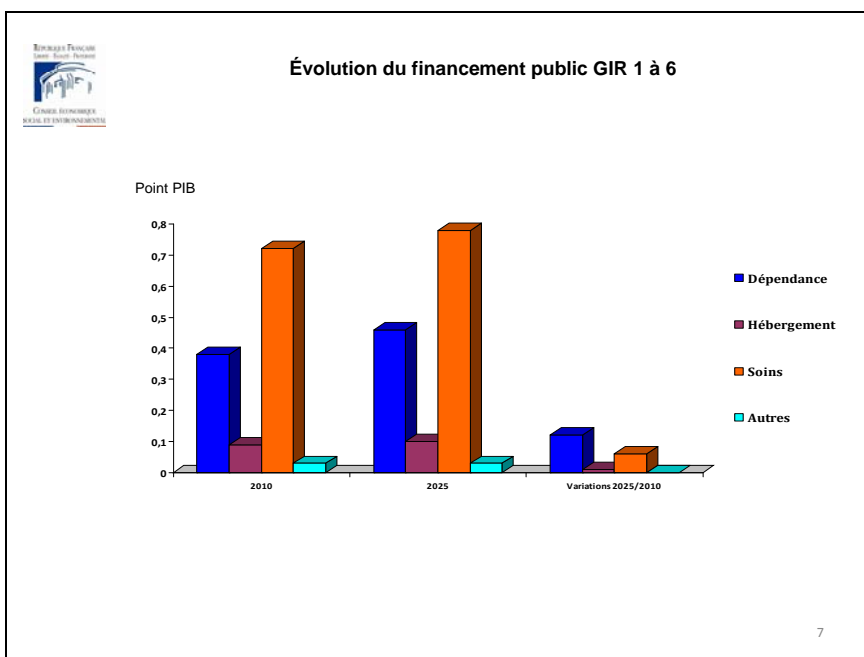
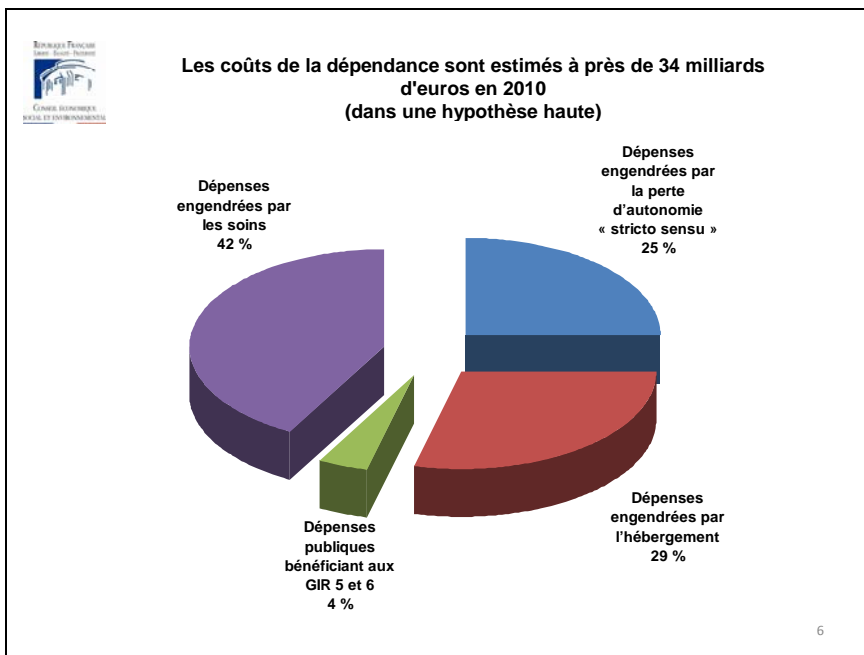


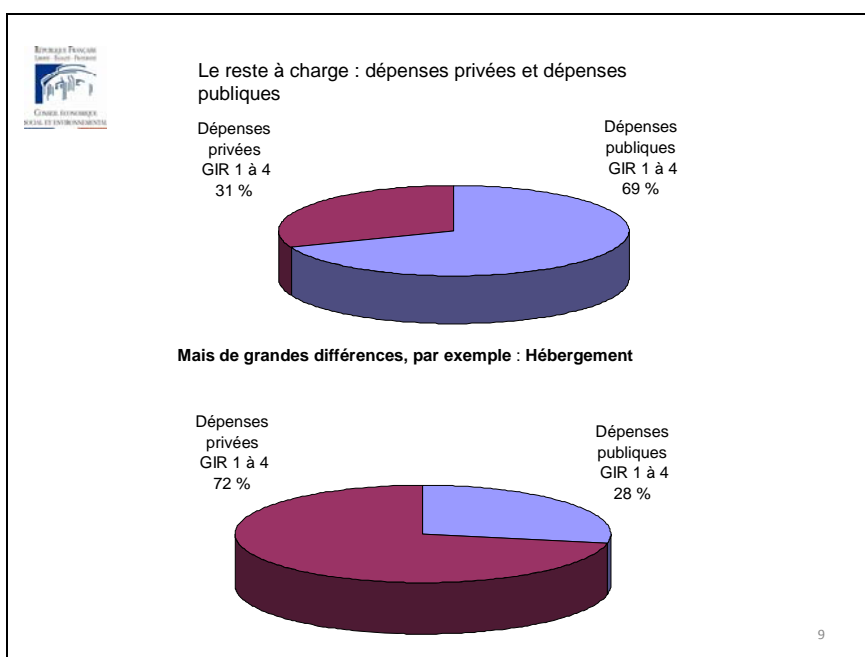
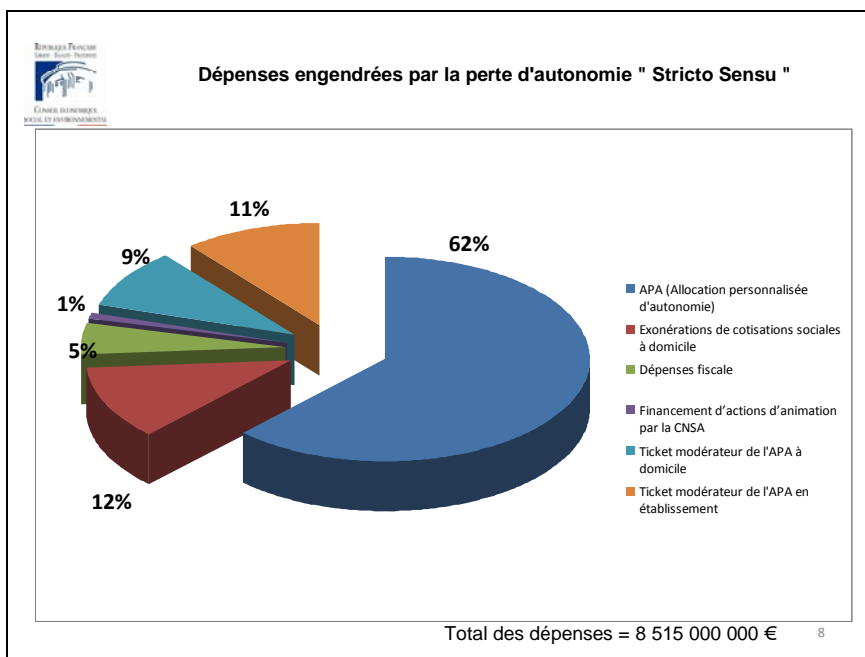
Région Picardie
Département de la Somme
Centre Régional de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement

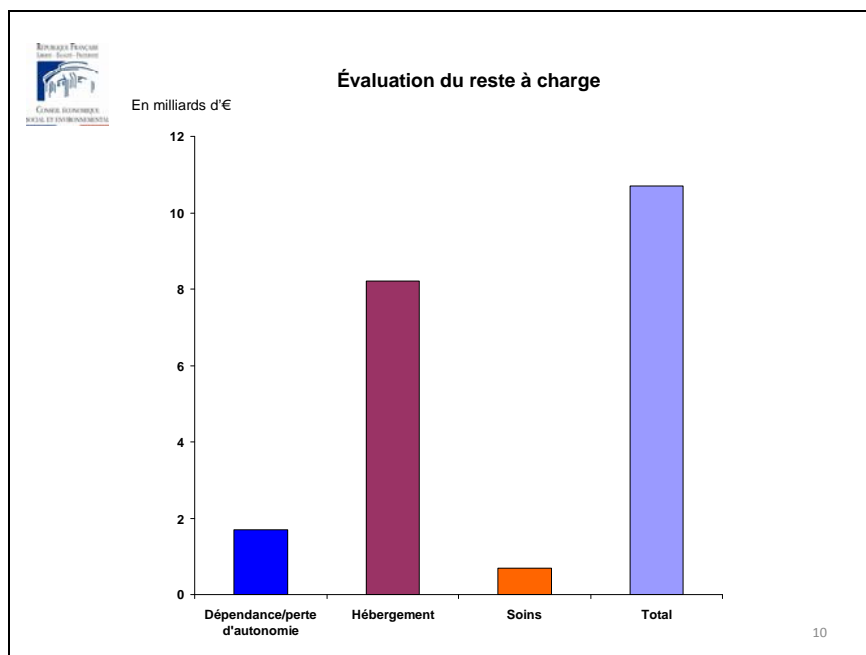
LES ENJEUX

... FINANCIERS

5







**ET POUR L'OUTRE-MER
... DES SPÉCIFICITÉS**

- De nombreuses spécificités par rapport à la métropole
- D'importantes différences entre les territoires
 - Une population encore jeune aujourd'hui mais qui connaît un vieillissement accéléré à l'horizon 2040
 - Apparition d'incapacités en Outre-mer plus précoce qu'en métropole

L'objectif de la contribution

- Mettre en exergue les principaux enjeux
- Esquisser des pistes de réflexion pour l'avenir
- Alerter les pouvoirs publics sur l'urgence d'engager un véritable travail en profondeur

11



LES ENJEUX

... LE LIBRE CHOIX

- Un maintien à domicile difficile
- Un accueil diversifié insuffisant
- Un gisement d'emplois mais peu attractif

12



LES ENJEUX

... COORDONNER LES ACTEURS

- La prévention
- Des besoins évolutifs
- L'information des patients et de la famille

13

PRÉCONISATIONS

14


PRÉCONISATIONS

▪ LA PRÉVENTION

A développer :

- Tout au long de la vie
- Des actions spécifiques pour la population fragile
- Un pilotage régional renforcé

15




PRÉCONISATIONS

▪ **L'HABITAT ET LE CADRE DE VIE**

A adapter :

- Réalisation de travaux
- Accompagner le déménagement éventuel
- Aménager l'environnement

16




PRÉCONISATIONS

▪ **L'HÉBERGEMENT**

A diversifier :

- Des solutions alternatives au domicile et à l'EHPAD
- Une offre d'établissement accessible à tous
- Favoriser les initiatives

17




PRÉCONISATIONS

- **LES INITIATIVES TECHNOLOGIQUES**

A soutenir :

- Investir dans la domotique
- Revoir l'ergonomie des outils numériques
- Développer la recherche

18




PRÉCONISATIONS

- **LE PARCOURS DE SOINS**

A coordonner :

- Revoir l'évaluation de la perte d'autonomie
- Un guichet unique d'information et d'orientation
- Une coordination des intervenants adaptée


19



PRÉCONISATIONS

- **L'AIDE À DOMICILE**
Renforcer son attractivité :
 - Une meilleure organisation du secteur de l'aide à domicile
 - Une amélioration de la qualité des services
 - Une attractivité des métiers à renforcer


20



PRÉCONISATIONS

- **LES AIDANTS**
Les soutenir et les accompagner :
 - Rendre leur place aux aidants
 - Rompre leur isolement
 - Prévenir l'épuisement physique et psychique

21




PRÉCONISATIONS

▪ **LE FINANCEMENT**

A assurer :

- Réduire le reste à charge
- Rendre le système plus redistributif
- Augmenter l'aide pour les personnes les plus dépendantes

22



PRÉCONISATIONS

Avec :

Pour un socle essentiellement public :

- L'instauration d'une taxe sur l'ensemble des mutations à titre gratuit
- L'alignement du taux plein de CSG sur les pensions de retraite sur celle des actifs au-dessus d'un certain seuil

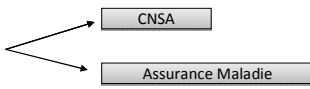
D'autres voies alternatives...

23

PRÉCONISATIONS

▪ LA GOUVERNANCE

A améliorer et à clarifier :

- Le droit universel à la compensation de la perte d'autonomie
- Un pilotage national 
 - CNSA
 - Assurance Maladie
- Une gestion de proximité
- Une égalité d'information et de traitement sur le territoire