MOTS CLÉS
Rapport Libault
Rapport Vachey
Autonomie
Sécurité sociale
Grand Âge

dossier

RAPPORT VACHEY*

Autonomie et grand âge

Périmètre, gouvernance et financement de la 5e branche de la sécurité sociale

La réforme de la prise en charge du grand âge et de l'autonomie, prévue pour 2021 par le gouvernement, poursuit sa mise en place. Après la décision de la création d'une cinquième branche de la sécurité sociale consacrée à l'autonomie [1] en août 2020, le gouvernement a chargé Laurent Vachey, inspecteur général des finances, de formuler des recommandations « sur les principes et l'architecture générale de la branche autonomie et sa gouvernance », et d'identifier « des sources de financement pour couvrir la réforme du grand âge à compter de 2021 », sur la base d'une concertation nationale. Le rapport, remis le 14 septembre 2020, a été partiellement repris dans le PLFSS 2021 et contribuera aux débats du « Laroque de l'autonomie » et du projet de loi Grand Âge.

Alexandre FAVRET
Consultant nordmann

Un périmètre ambitieux

Pour un important « effort de recomposition » de la politique de l'autonomie

L'objectif principal de la mission était la proposition d'un périmètre pour la nouvelle branche de la sécurité sociale consacrée à l'autonomie. Le rapport recommande ainsi un périmètre élargi, ne se limitant pas à celui de l'actuelle Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), mais regroupant progressivement des dispositifs pris en charge par d'autres branches, l'État ou des opérateurs publics (*tableau 1 page suivante*). Les transferts de dispositifs jusqu'à présent pris en charge par d'autres branches de la sécurité sociale ou par le budget de l'État ne posant pas de difficulté juridique, le présent rapport recommande une mise en œuvre rapide. Ainsi, ces transferts pourraient être réalisés dès 2021 pour ceux ne nécessitant pas d'adaptation. Pour ceux demandant des délais d'organisation plus importants, en particulier l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'année 2022 est retenue.

À l'inverse, le rapport recommande de se limiter à une inclusion des dépenses gérées par les départements dans les annexes de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), sans qu'elles soient liées par un vote du Parlement. Le but recherché étant de garantir, *a minima*, un renforcement du suivi par le Parlement de la politique globale de prise en charge de l'autonomie.

* L. Vachey, « La branche autonomie : périmètre, gouvernance et financement », septembre 2020.

LA BRANCHE AUTONOMIE : PÉRIMÈTRE, GOUVERNANCE ET FINANCEMENT

Une gouvernance nationale confiée à la CNSA

La gestion de la branche Autonomie sera confiée à la CNSA, ce qui nécessitera une réorganisation de la Caisse autour de trois axes :

» rapprochement des listes de ses trop nombreuses missions (dix-sept) avec celles confiées aux autres caisses nationales ;

» maintien de ses moyens de pilotage, notamment son conseil, pensé comme un « parlement de l'autonomie » malgré des différences marquées avec le modèle organisationnel paritaire des autres branches ;

» renforcement de ses moyens et leviers d'action, en particulier pour répondre au besoin d'équité territoriale et améliorer la gestion du risque.

> « La visibilité pour les citoyens serait améliorée par la généralisation des maisons départementales de l'autonomie qui incarneraient la nouvelle branche, comme les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) avaient symbolisé la création de la CNSA en 2005.

TABLEAU
5e branche Autonomie
Dispositifs actuels et périmètre proposé

Dispositif actuel	Transfert	Montant (M€)	Année
Budget CNSA	CNSA	26 850	2021
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	Sécurité sociale	1 000	
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	Sécurité sociale	260	
Unités de soins de longue durée (USLD)	Sécurité sociale	1 000	
Fonds d'intervention régional (FIR), enveloppe personnes âgées en risque de perte d'autonomie (Paerpa) et maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (Maia)	Sécurité sociale	120	
Aide au poste des établissements et services d'aide par le travail (Esat) : garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)	État	1375	
Instituts nationaux jeunes sourds/jeunes aveugles	État	15	
Accompagnement vers l'emploi (programme 157)	État	10	
Pensions d'invalidité 3 (tierce personne)	Sécurité sociale	300	2022
Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), résidences autonomie et établissement d'hébergement pour personnes âgées (Ehpa)	Sécurité sociale	60	
Cnav, adaptation du logement	Sécurité sociale	42	
Allocation adultes handicapés (AAH)	État	10 600	
Aides à l'adaptation du logement (Anah)	Opérateur public	80	
Total – Périmètre proposé		41 712	

NOTES

(1) Loi organique du 8 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

(2) Ainsi, le taux de bénéficiaires de l'APA à domicile parmi les plus de 60 ans varie selon les départements de 2,6 % à 9,4 % en 2014.

(3) Par exemple la superposition des droits entre pensions d'invalidité, allocation complémentaire d'invalidité et allocation adultes handicapés, ou l'articulation entre l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et la prestation de compensation du handicap.

(4) En particulier, regroupement des sections dépendance et soin des Ehpad et intégration des foyers d'accueil médicalisés au secteur du handicap.

Une proposition de montage financier pour le PLFSS 2021

Le rapport propose une nouvelle architecture financière de la branche autonomie : au vu de la suppression des sous-objectifs « personnes handicapées » et « personnes âgées » de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), qui représentaient la majorité du budget de la CNSA, les nouvelles recettes identifiées proviendraient principalement de la contribution sociale généralisée (CSG), ainsi que de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa).

Par ailleurs, l'actuelle rigidité du budget de la CNSA, organisé en sept sections et sous-sections plafonnées et auxquelles sont affectées des fractions de recettes, devrait être simplifiée en se calquant sur les autres branches de la sécurité sociale. Le rapport recommande ainsi la mise en place de quatre fonds de financement (établissements, concours des départements, interventions et gestion administrative).

Des mesures de financement identifiées à l'horizon 2024

Le gouvernement avait par ailleurs chargé Laurent Vachey d'identifier les potentielles sources de financement de la réforme du grand âge, dont l'enveloppe est définie à 1 milliard d'euros en 2021 et 3 ou 5 milliards d'euros en 2024.

En vue d'arbitrages futurs, le rapport relève cinq modalités de financement :

- des transferts, dont principalement la mobilisation de 300 millions d'euros du Fonds de réserve des retraites (FRR) et la réaffectation de 300 millions d'euros de taxes perçues par Action Logement ;
- des économies, en particulier des objectifs d'économies tendancielles de l'AAH de 400 millions d'euros, et de 440 millions d'euros sur l'allocation personnalisée d'autonomie ;
- des réductions de niches sociales et fiscales, la principale identifiée étant l'abaissement des plafonds de ressources pour le crédit d'impôt au titre de l'emploi, pour 400 millions d'euros ;
- de nouveaux prélèvements obligatoires, les plus importants étant la création d'une seconde journée de solidarité (3 milliards d'euros), la réduction de l'abattement de 10 % à l'impôt sur le revenu pour les retraités (1,5 milliard d'euros), le plafonnement à 2,5 Smic du bandeau familles (1,1 milliard d'euros) ;
- des financements privés, à évaluer, et en particulier le développement d'assurances volontaires et la mobilisation du patrimoine immobilier.

Une cinquième branche, un symbole fort pour une nouvelle politique de la dépendance

Au-delà des implications institutionnelles et financières de la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale, le rapport insiste sur le tournant symbolique dans la politique de prise en charge de l'autonomie qu'elle constitue.

Un objectif fondamental d'équité dans l'accès aux services et prestations

Lors des concertations menées, un des principaux enjeux identifiés a été l'égalité d'accès aux aides à l'autonomie sur le territoire, qui ne semble pas aujourd'hui garantie [2]. Le rapport conclut à un manque d'études explicatives des écarts territoriaux, qui devront être portées par la nouvelle branche et par la CNSA pour fonder des politiques publiques garantissant à chaque citoyen l'égalité de traitement.

Une organisation simplifiée et plus efficiente, nationale et territoriale

La branche autonomie, et en particulier sa nouvelle gouvernance, devra servir un objectif de réduction de la complexité des prestations et des parcours, le rapport citant de très nombreuses « organisations en silo » [3], et d'amélioration de la qualité des accompagnements. Les doubles tarifications ARS/département [4], en particulier, seraient supprimées.

Pour garantir l'efficacité de la nouvelle politique nationale unifiée de l'autonomie, une gouvernance locale claire devra être mise en place. Le rapport Vachey suit en ce sens les recommandations du rapport Libault, préférant le maintien des réseaux de l'autonomie des conseils départementaux et des ARS, plutôt qu'une organisation exclusivement locale ou étatique. La meilleure coordination des réseaux serait assurée par la CNSA sur la base d'un contrat départemental pour l'autonomie entre ARS et départements.

La visibilité pour les citoyens serait améliorée par la généralisation des maisons départementales de l'autonomie qui incarneraient la nouvelle branche, comme les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) avaient symbolisé la création de la CNSA en 2005.

Ces recommandations organisationnelles, comme les propositions de financement à l'horizon 2024, n'avaient pas vocation à être intégrées au PLFSS 2021. Elles continueront ainsi à être débattues lors du « Laroque de l'autonomie » et du projet de loi Grand Âge. Elles s'ajoutent notamment au rapport Libault sur la concertation Grand Âge et autonomie, au rapport El Khomri sur l'attractivité des métiers du grand âge et au rapport Dufeu-Schubert sur la transition démographique et la lutte contre l'âgisme. ●

www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/276269.pdf

ZOOM
Le PLFSS 2021

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2021 a intégré une partie des recommandations du rapport Vachey, afin de garantir le financement de la branche autonomie. S'il a suivi le rapport dans la redéfinition des missions de la CNSA, dans l'assouplissement de son architecture budgétaire et dans les modalités de financement de la branche, il a adopté un périmètre nettement plus restreint, qui se limiterait à celui de la CNSA additionné de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).