



CONSEIL DE L'ÂGE

Séance du Conseil de l'âge du 13 octobre 2020 **Note préparatoire à la discussion du rapport de M. Vachey**

Note 1 sur le rapport de M. Vachey **Périmètre et gouvernance de la branche autonomie**

Cette note analyse le rapport de M Vachey sur le périmètre et la gouvernance de la branche autonomie.

Les commentaires du Secrétariat général du Conseil figurent dans des encadrés

I) Le périmètre

Qu'attend-on d'un élargissement du périmètre de la branche ?

a) objectif

L'élargissement étudié devrait donner plus de lisibilité aux actions regroupées ce qui permettrait (sans le garantir) un débat plus éclairé sur l'efficiace de l'effort public.

Il est possible que la centralisation à la CNSA des crédits qui assurent le financement des actions de la branche permette au Conseil de donner plus de poids à ses positions politiques (sans plus de garantie).

La plus-value attendue suppose que la composition de ce Conseil et ses méthodes de travail soient adéquates. A noter que le rapport écarte l'idée d'une réforme du Conseil (page 6 de la synthèse)
L'élargissement devrait s'accompagner d'un enrichissement des indicateurs qui passe par un développement des recherches, études et statistiques dont l'état actuel n'est pas satisfaisant

b) limites

- L'élargissement du périmètre « ne doit pas empiéter sur les politiques de droit commun (l'éducation, l'emploi, les transports...).

- Il semble peu crédible, s'agissant des contributions des départements aux mêmes dépenses que celles incluses dans le budget de la branche (par exemple l'APA) de les intégrer dans un processus budgétaire formalisé par un vote.

Selon le rapport, l'inclusion de ces dépenses « aurait du sens ». Mais la libre administration des collectivités locales rend complexe un vote du Parlement sur un objectif de dépenses qui les inclue, même s'il n'est pas limitatif.

Le SG juge cette option pertinente.

La suggestion que l'annexe de la LFSS les retrace pour 2021- à supposer qu'elle soit techniquement réaliste – n'aurait qu'une portée restreinte (on ne pourrait que retracer les dépenses des départements dans les années récentes).

c) les transferts

1° La mission préconise le transfert de certaines prestations aujourd'hui dans le périmètre d'autres branches de la sécurité sociale : l'Allocation de l'enfant handicapé (et ses compléments) ; diverses prestations d'invalidité ; les ULSD.

Ces transferts sont envisageables
Celui proposé « de l'action sociale de la CNAV consacré aux aides à l'investissement et à l'aménagement du domicile » est discutable sur le fond et en tout cas prématuré tant qu'on n'aura pas revu l'ensemble de l'action sociale de la branche.

2° les transferts depuis le budget de l'Etat recommandés page 3 de la synthèse sont pertinents

Dans ces hypothèses, le périmètre de la branche passerait de 27Md€ (l'actuelle CNSA) à 42Md€.

Le PLFSS se borne à prévoir le transfert de l'allocation de l'enfant handicapé

II) la gouvernance locale

a) Le rapport écarte deux hypothèses

1° celle de création de caisses locales de l'autonomie (adossées au réseau d'une autre caisse nationale – CPAM, CAF ou CARSAT) : « un tel bouleversement, au rebours des orientations du Gouvernement en matière de décentralisation, est peu réaliste politiquement et nécessiterait des redéploiements de moyens complexes, sans gain certain d'efficience ou d'une meilleure égalité »

2° celle d'une gestion unitaire « tout à l'ARS ou tout au département »

Le SG partage cette analyse.

b) coordinations

1° Le rapport préconise la création d'un contrat départemental pour l'autonomie entre les ARS et les départements (avec l'association des communes) qui décline un programme commun d'organisation de l'offre, depuis le domicile jusqu'aux établissements. La définition de ce contrat et son suivi incomberaient à la CNSA

Le SG s'interroge sur l'opportunité de cette cogestion imposée qui peut entraver la politique de maintien à domicile des personnes âgées dès lors que l'ARS ne pourrait pas en suivre l'ambition si les crédits qu'elle affecterait à cette fonction – provenant de la CNSA – ne le permettent pas.

2° Le rapport évoque la fin de la double tarification ARS/départements avec la fusion des sections dépendance et soins des EHPAD

Cette fusion permettrait de soulager les finances des départements à hauteur de 2Md€ qui devraient financer le développement de l'aide à domicile proposée par le Conseil.

Elle peut être mise en œuvre même si on ne retient pas le principe du contrat de contractualisation.

2° le rapport évoque l'unification du processus d'évaluation des situations individuelles entre personnes âgées et handicapées.

La situation actuelle des MDPH ne semble pas permettre la mise en œuvre rapide de cette option.

III) Architecture financière et gouvernance

a) la structure du budget

Le rapport préconise :

1° d'articuler le budget de la CNSA autour de quatre fonds (financement des établissements et services, prestations et concours aux départements, gestion administrative, fonds d'intervention.

2° de ne plus opérer de distinction dans les crédits votés entre les enveloppes « personnes âgées » et « personnes handicapées ».

3° de faire voter par le Parlement la répartition des crédits entre ces fonds.

b) la gouvernance

Le rapport propose « de donner à la CNSA de nouveaux leviers d'action pour agir sur la gestion du risque et l'équité territoriale des politiques qu'elle finance (c'est normal) et qu'elle cofinance (ce qui mérite discussion).

Le rapport rappelle – peut-être pour regretter les contraintes que cela implique – que la CNSA « répartit les concours aux départements sur des critères réglementaires sans possibilités de modulation ».

Pour permettre à la CNSA de faire évoluer les réseaux sur lesquels elle s'appuie, le rapport propose de renforcer sa capacité d'audit et de lui permettre de mettre en œuvre « une gestion plus exigeante des conventions avec les départements » et d'instituer « un lien entre montants des concours, équité et respect de la légalité ».

S'agissant en particulier du financement de l'APA à domicile, il serait aventureux de basculer de la gestion actuelle où les concours de la CNSA aux départements sont répartis à partir des critères réglementaires sur une gestion entièrement fondée sur des contrats.

Une voie moyenne consisterait à consolider le concours 1 (quitte à ajuster les critères de sa répartition) et à augmenter les crédits du concours 2 qui pourraient faire l'objet en tout ou partie d'une contractualisation. Une programmation pluriannuelle définirait la trajectoire d'évolution de la somme de ces concours qui, selon le SG du Conseil, devrait augmenter substantiellement dans le total des dépenses des départements.

Cette option rejoint l'appréciation du rapport (page 6 de la synthèse) selon laquelle « la future COG de la CNSA devra préciser les moyens, nécessairement plus importants qu'aujourd'hui dont la caisse aura besoin pour mieux piloter le risque ».

c) les mesures de financement

1° Le rapport souligne (page 5 de la synthèse) que « vu la finalité universelle des politiques de soutien à l'autonomie, il serait logique de recourir, outre la CSA et la CASA, principalement à la CSG ».

2° les mesures de financement sont énumérées pages 6 à 9 de la synthèse

Elles sont analysées dans la « note 2 sur le rapport Vachey. Mesures de financement ».