

## Conseil de l'âge du 23 juillet 2020

### **Note sur le questionnaire 5<sup>e</sup> risque « Quelles mesures de financement du soutien à l'autonomie ? »**

La trame de la présente note a été établie par le Secrétariat général du Conseil de l'Age et soumise au Conseil dans sa réunion du 23 juillet.

Tous les éléments contenus dans cette note n'ont pas fait l'objet de commentaires de la part des membres du Conseil, ce qui en limite la portée

Il a été convenu que la note serait envoyée à M Vachey le 31 juillet et que figureraient en annexe les contributions écrites adressées au Conseil avant cette date.

Malgré ces limites, on peut tirer de ces travaux une conclusion provisoire solide, le souhait très majoritaire d'un financement puissant, public et solidaire.

Le champ retenu est celui du grand âge

## **I. LA SITUATION ACTUELLE DU FINANCEMENT DES AIDES AU GRAND AGE**

Le financement combine un ensemble complexe de recettes de natures et gouvernances très diverses.

On analyse *infra* les principaux dispositifs.

### **1) Les recettes intégrées au budget de la CNSA**

- la CNSA dispose d'une pluralité de recettes

Ressources de la CNSA en 2019 et répartition selon leur affectation (Personnes âgées PA et Personnes en situation de handicap PH) :

	<b>Ensemble</b>	<b>PA</b>	<b>PH</b>
ONDAM Médico-social	20 935 M€	9 578 M€	11 357 M€
CSG	2 301 M€	1 976 M€	325 M€
CSA	2 049 M€	1 229 M€	820 M€
CASA	762 M€	696 M€	66 M€
Autres ressources	779 M€ *	606 M€	173 M€
<b>TOTAL</b>	<b>26 826 M€</b>	<b>14 085 M€</b>	<b>12 741 M€</b>

\* Dont 771 M€ de reprises sur provision

*Hypothèse : les ressources de la Section IV (Promotion des actions innovantes, formation des aidants familiaux et accueillants familiaux et renforcement de la professionnalisation des métiers de service exercés auprès des personnes âgées et des personnes handicapées), de la sous-section 3 de la section V (Habitat inclusif), de la section VI (Frais de gestion de la caisse) et la section VII (Aide à l'investissement), pour un montant global de 399 M€ sont ici affectées à 50 % aux PA et 50 % aux PH*

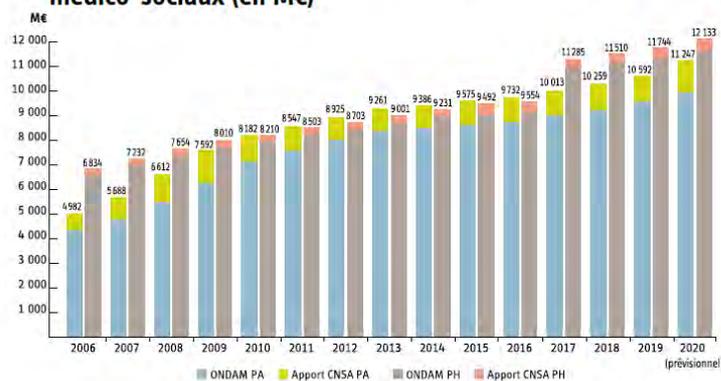
Source : CNSA (rapport d'activité 2019)

Ces ressources sont pour l'essentiel affectées au :

\* Financement des établissements et services médico-sociaux : 10 592 M€ en 2019 dont 89 % via ONDAM et 11 % sur les ressources propres de la CNSA (CSA, CSG, CASA).

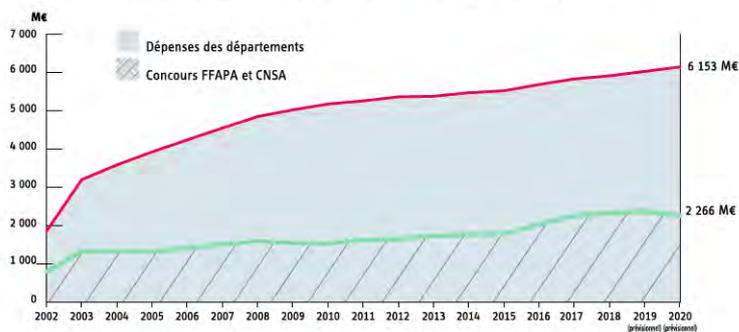
\* Financement de l'APA : le concours de la CNSA au financement de l'APA s'est élevé à 2 383 M€ en 2019, soit 39,5 % des 6 035 M€ de dépenses prévisionnelles d'APA des conseils départementaux.

### Les crédits dédiés aux établissements et services médico-sociaux (en M€)



Source : budget CNSA.

### Évolution des dépenses d'APA<sup>(1)</sup> et des concours FFAPA<sup>(2)</sup> puis CNSA versés aux départements depuis 2002



Source : CNSA 2020.

(1) APA : y compris APA 2 - (2) Fonds de financement de l'APA.

- Le niveau de ces recettes est fixé par des textes législatifs et réglementaires ; il est donc modifiable chaque année.

- Un peu moins de 20 % des dépenses de la section budgétaire « personnes âgées » sont apportées aux départements (concours au financement de l'APA pour 2,38 Md€; conférences des financeurs pour 180 M€ et financement des SAAD). La répartition entre départements est fixée par voie réglementaire sur quatre critères (le poids des personnes âgées, le potentiel fiscal, la dépense d'APA et les effectifs du RSA).

- Le reste - un peu moins de 80 % - est affecté à d'autres fonctions (principalement au financement des établissements et services médicaux via les ARS).

## 2) Les recettes consacrées par les départements au grand âge

Il n'y a pas de ressources pré-affectées. Les ressources propres que les départements consacrent au grand âge portent pour l'essentiel sur :

- L'APA

\* pour l'APA à domicile, les départements assurent 60,5 % du financement. Comme il n'y a pas de références opposables dans le cadre très lâche de la détermination du GIR et du contenu des plans d'aide, la dépense varie fortement entre les départements

\* pour l'APA en établissement, les départements financent les deux tiers de la section dépendance

- l'ASH

Les départements financent intégralement les dépenses d'ASH : 1,262 Md€ en 2018 après déduction des contributions.

### 3) Des « dépenses fiscales »

On ne traite pas ici les dépenses fiscales affectées au soutien des revenus des personnes du grand âge (on peut se reporter sur le rapport du Conseil de l'âge (janvier 2018). Ce document devrait être actualisé.

Les dépenses fiscales analysées portent pour l'essentiel sur :

- Le crédit d'impôt pour l'emploi à domicile qui couvre 50 % de la dépense à la charge des bénéficiaires (donc nette d'éventuelles aides publiques) dans la limite de plafonds (actuellement) peu « saturés » (2,5 % pour les ménages comprenant au moins une personne de plus de 65 ans) qui varient avec le niveau de besoin.

L'élargissement du crédit d'impôt en 2017 aux ménages non imposés qui ne pouvaient pas bénéficier de la réduction d'impôt antérieure est évalué à plus d'un milliard d'euros (il s'agit pour l'essentiel de personnes âgées, notamment d'allocataires de l'APA).

Il est possible que ce dispositif soit mal compris par ses bénéficiaires et que l'avance de trésorerie consenti par eux freinent le recours aux services et donc la dépense fiscale.

Le Conseil a souhaité que les dispositifs rendant le crédit d'impôt plus contemporain de la dépense qu'il finance soient rapidement stabilisés et généralisés.

- La réduction d'impôt pour les dépenses d'hébergement en établissement.

Elle s'élève à 25 % de la dépense du résident dans la limite de 10 000 €/an. La dépense fiscale est évaluée à 308 M€<sup>1</sup> (2015 sur les revenus de 2014). 445 000 contribuables sont concernés par ce dispositif. 227 000 bénéficient effectivement d'un allègement d'impôt pour un montant moyen de 113 €/mois<sup>2</sup>.

S'agissant d'une réduction d'impôt, elle ne concerne que les ménages imposables (52,6 % des résidents), et son apport augmente avec le revenu imposable pour plafonner à 2 500 € pour un célibataire dont le revenu imposable en 2019 est de à 28 000 €<sup>3</sup>.

### 4) Exonérations de cotisations patronales sur les emplois à domicile

Elles diminuent la charge des personnes âgées qui ont recours à des services à domicile.

Les personnes âgées bénéficient d'un régime préférentiel.

Les exonérations<sup>4</sup> (particuliers employeurs et services prestataires) sont estimées à 1,5 Md€

---

<sup>1</sup> 295 millions en 2017.

<sup>2</sup> HCFEA (2018), Les politiques de soutien à l'autonomie, des personnes âgées, note 3, Contribution du Conseil de l'âge à la concertation « Grand Âge et autonomie ».

<sup>3</sup> 27 166 € pour l'imposition des revenus pour 2016.

<sup>4</sup> Exonération au titre des 70 ans et plus, du bénéfice de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH) et de la majoration pour tierce personne (MPT) au titre d'une invalidité.

## 5) Assurance maladie

En plus de l'ONDAM médico-social – personnes âgées, il faut tenir compte pour environ 3 Md€ :

- des unités de soins de longue durée (ULSD) ;
- des dépenses de soin de ville à destination des personnes âgées.

## II. CHOIX POLITIQUE DE MOYEN TERME

On peut accepter la pluralité de recettes ou centrer le financement sur une recette majeure (qui pourrait même être exclusive, ce qui impliquerait la résorption des recettes actuelles).

A l'horizon de 2024 où se situe le questionnaire et pour le besoin de financement évoqué (3 à 5 Md€), on peut concevoir d'y affecter plusieurs recettes (souvent de l'ordre d'un milliard d'euros).

Sur le long terme, disposer d'une recette puissante dont la progression serait planifiée à l'appui d'objectifs politiques clarifiés pourrait être opportun.

## III. LE QUESTIONNAIRE

Il porte sur le court terme avec des mesures dès les LF et LFSS et un horizon 2024.

Le questionnaire cite **et** des recettes nouvelles **et** des économies sur les prestations sociales et fiscales.

Cinq types de mesures sont recensés :

- transferts de ressources ;
- financements personnels complémentaires ;
- mesures d'économies ;
- niches fiscales ;
- prélèvements obligatoires.

## IV. TRANSFERTS DE RESSOURCES

### 1) Depuis la CADES

Le Conseil de l'âge avait retenu l'option d'une consolidation de la CRDS au bénéfice du grand âge à partir de 2024<sup>5</sup>.

Les caractéristiques de la contribution lui semblaient cohérentes avec les principes de large solidarité qu'il a retenus d'une part, avec les besoins de financement qu'il avait définis d'autre part.

#### Caractéristiques de la CRDS :

- Contribution portant sur l'ensemble des ménages (toutefois les retraités exonérés de CSG ne sont pas redevables de la CRDS).
- Assiette très large
- Taux de 0,5 %.
- Rendement élevé : la valeur du point est voisine de 14,5 Md€.

Des membres du Conseil contestent le choix de faire porter par la CADES la « dette Covid. Ils estiment que cette option va diminuer la capacité de la Sécurité sociale à engager les réformes souhaitables, notamment sur le cinquième risque.

Prolonger la CRDS sur de longues années bloque son affectation souhaitée au risque « autonomie ».

<sup>5</sup> Conseil de l'Âge, 2018, Les politiques de soutien à l'autonomie des personnes âgées, note 3, contribution du Conseil de l'Âge à la concertation Grand Âge et Autonomie.

## 2) En provenance du FRR

Dans l'attente de l'affectation de la CRDS à partir de 2024, le Conseil était favorable à un apport du FRR.

Il est possible que d'éventuels prélèvements sur les réserves soient affectés – exclusivement ou en priorité – au service des pensions.

## 3) Depuis la branche Famille

Il est indiqué dans le questionnaire que les disponibilités de la branche sur la base des recettes actuelles sont orientées à la hausse du « fait de la démographie », « tendance contrebalancée par l'élargissement de certaines prestations et une croissance rapide de l'action sociale de la branche famille ».

Cette analyse passe sous silence l'effet sur le compte de la branche de l'indexation de la valeur des prestations sur les prix d'une part et de la diminution de prestations par le recours croissant à la condition de ressources (l'indexation des plafonds diminue le nombre de bénéficiaires et les allocations familiales ont été mises sous plafond. Le FNAS est sous forte tension budgétaire et ne satisfait pas aux besoins en services aux familles).

Le président du Conseil de l'enfance, consulté, considère que l'option évoquée d'une ponction sur les ressources de la branche est totalement inopportune.

# V. FINANCEMENTS PERSONNELS COMPLEMENTAIRES

Le Conseil les a étudiés notamment dans son rapport annexe du 1<sup>er</sup> décembre 2017.

## 1) Une assurance complémentaire

- Les chiffres cités dans le questionnaire du marché de l'assurance :

\* 4,7M de personnes couvertes par un contrat adossé à une complémentaire santé pour des garanties d'un montant modeste ;

\* 2,7 de primes collectées par les sociétés d'assurance avec une cotisation moyenne de 290 €/an.

- Le Conseil a conclu qu'il n'était ni souhaitable ni réaliste de fonder le financement des besoins du grand âge sur un système d'assurance facultative qui n'est pas en mesure de protéger les personnes modestes ou de revenu moyen. Il s'est prononcé contre la déductibilité des primes (régime incohérent avec la doctrine selon laquelle on ne pouvait cumuler la déductibilité des primes et celle des rentes).

- Le Conseil a noté que les schémas d'assurance obligatoire étudiés fondés sur le principe de capitalisation (à supposer qu'on les juge préférables à un système public) ne réglaient la situation qu'à long terme, après une montée en charge longue si on devait retenir un âge déjà avancé (on évoque souvent un âge d'entrée de 50 ans, voire plus).

- Le Conseil a souhaité qu'en tout état de cause l'assurance – actuellement facultative – soit mieux encadrée et plus lisible. Un premier effort a été mis en œuvre avec la création du label GAD. Il devrait être prolongé.

- Le Conseil a souligné que si l'on retenait le principe d'un « bouclier » en établissement, le risque de longévité serait cantonné ce qui faciliterait le développement de l'assurance (rapport de juillet 2020 sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité).

## **2) L'introduction d'une garantie pour l'adaptation du logement dans les contrats d'assurance habitation**

Le Conseil n'a pas étudié cette suggestion.

Le lien entre la cotisation (qui pèse sur l'ensemble des ménages y compris les plus jeunes) et l'aide apportée à une petite minorité de personnes âgées serait bien tenu.

De fait la garantie évoquée sera analysée par les ménages comme un impôt.

L'option envisagée n'aurait au demeurant de sens que si on arrivait à définir un dispositif obligatoire et opposable pour l'ensemble des contrats. A défaut la majoration de la cotisation serait apportée à un organisme public en charge du financement de l'adaptation des logements.

## **3) Le questionnaire n'aborde par l'option d'une inclusion obligatoire d'une assurance dépendance dans les contrats de complémentaire santé.**

Le Conseil l'avait évoquée en 2017 dans son rapport annexe sur le recours aux financements privés dans la couverture de la perte d'autonomie (rapport pages 54-56).

La – quasi – généralisation de la complémentaire santé garantirait l'étendue du système. En s'appuyant sur le dispositif de « contrats responsables » on pourrait définir un socle de règles minimales s'imposant à tous les contrats.

C'est une option étudiée, notamment par la Mutualité française (en annexe 1 l'article des Echos du 13 juillet) et la Fédération française des assurances (FFA).

Une telle option supposerait probablement d'encadrer l'autonomie des acteurs et de mettre en place, au titre des contrats responsables, des mesures de régulation (sur le contenu des garanties, leur portabilité et leur transférabilité notamment).

Reste qu'une telle option :

- ne dégagerait que des financements limités sauf à assumer une forte augmentation de la cotisation qui viendrait au demeurant concurrencer la couverture des besoins de santé. L'hypothèse de ne prévoir le dispositif qu'au-delà d'un certain âge diminuerait fortement son apport financier ;
- perpétuerait une séparation entre les salariés couverts par un accord national interprofessionnel et les ménages qui supporteraient cette cotisation sans aide d'un employeur ;
- ne satisfait pas les opposants à une assurance autonomie obligatoire. Le dispositif proposé s'apparente à un nouvel impôt mais sans les garanties d'un système public, universel, moins tributaire du statut professionnel et plus solide dans la définition des garanties.

## **4) Viager et prêt viager hypothécaire**

Le Conseil a examiné ces dispositifs dans son rapport annexe de 2017 (pages 61 à 66).

Ces dispositifs visent à mobiliser le patrimoine immobilier des personnes en perte d'autonomie. Ils se distinguent ainsi des mécanismes d'assurance *vis supra* car ils ne visent pas à mutualiser le financement de l'aide à l'autonomie. Ils ne concernent naturellement que celles et ceux disposant d'un patrimoine immobilier.

Le Conseil avait estimé que ces dispositifs méritaient d'être développés car ils peuvent s'avérer utiles pour les propriétaires qui manquent de liquidités. Le conseil soulignait néanmoins leur apport limité.

Le Conseil s'est interrogé sur la spécificité et l'intérêt des prêts viagers hypothécaires vis-à-vis du recours sur succession appliqué dans le cadre de l'aide sociale. Dans les deux cas, et à la différence de la vente en viager, la personne âgée conserve la pleine propriété de sa résidence principale. Elle bénéficie d'un prêt (ou d'une « avance » dans le cadre de l'ASH) lui

permettant de financer sa prise en charge, remboursable au moment du décès par l'intermédiaire de la vente du bien hypothéqué ou par les héritiers qui souhaitent conserver la propriété du logement. Trois différences majeures rendent cependant le recours sur succession appliqué dans le cadre de l'ASH plus attractif pour l'usager : le prêt se fait dans ce cas à un taux nul ; le montant du prêt n'est pas limité par la valeur de bien hypothéqué et le département porte le risque d'insolvabilité.

Mais ce régime de l'ASH n'est accessible qu'aux résidents dont les ressources personnelles courantes ne lui permettent pas de payer sa redevance.

#### **5) Favoriser la mobilisation de l'assurance vie par une exonération fiscale à la transformation en « rente dépendance »**

Les détenteurs d'une assurance vie ont la possibilité de récupérer leur épargne en optant pour une sortie en rente viagère. Dans ce cas, l'individu renonce de manière irréversible à son épargne contre une rente périodique jusqu'à son décès.

Le Conseil a examiné dans son rapport annexe de 2017 deux options visant à faciliter les sorties des assurances vie en rente viagère dans le cadre du financement d'une aide à l'autonomie (page 66-70).

##### *a) une exonération fiscale*

C'est l'option évoquée dans le questionnaire. Les rentes viagères sont pour partie soumises à l'impôt sur le revenu. La fraction taxable décroît avec l'âge de sortie en rente viagère. Au-delà de 70 ans, 30 % du montant de la rente viagère est soumis à l'impôt sur le revenu. S'ajoute également les prélèvements sociaux au taux de 15,5 % sur 30 % du montant de la rente viagère. Une exonération fiscale sur les rentes viagères bénéficiant aux personnes âgées en perte d'autonomie avait été discutée au Conseil pour favoriser la mobilisation de l'épargne, sans être chiffrée. Le Conseil notait que cette exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux existent déjà en cas de dépendance liée à une invalidité du bénéficiaire du contrat ou de son conjoint.

L'option évoquée dans le questionnaire se traduirait par une augmentation de la dépense publique (par exemple avec une diminution de la fraction soumise à prélèvement fiscal et social pour les assurés les plus âgés (sauf si le bonus fiscal envisagé était gagé par un durcissement des conditions actuelles de transformation pour les ménages plus jeunes).

##### *b) Adoption des tables de mortalité spécifique en cas de sortie en rente viagère pour cause de perte d'autonomie*

Le Conseil avait souligné que le montant de la rente viagère est aujourd'hui fixé en fonction des espérances de vie calculées à partir des tables réglementaires, qui sont de fait, deux à trois fois plus élevées que les espérances de vie des personnes en perte d'autonomie. Cette contrainte réglementaire limite considérablement l'intérêt d'une sortie en rente viagère pour un individu en perte d'autonomie. Afin de développer les sorties en rente viagère, le Conseil proposait de s'appuyer sur une table spécifique en cas d'une sortie en rente viagère pour un individu en perte d'autonomie, construite à partir de l'expérience de la profession.

## VI. MESURES D'ECONOMIES

Celles étudiées ci-dessous concernent les personnes âgées.

### 1) Le Conseil a étudié des ajustements limités de l'APA.

Mais il ne les soutiendrait que s'ils venaient financer une amélioration de l'aide (et non constituer une économie « sec »).

a) Il a ainsi étudié (voir l'annexe 2)

- La modification de la clé de passage des ressources du couple à l'assiette APA de l'allocataire.
- Un léger pincement du barème portant notamment sur la participation de l'allocataire en GIR4
- La prise en compte d'un « forfait logement » dans l'assiette de l'APA.

b) Le Conseil n'a étudié

- Ni la prise en compte du loyer fictif des allocataires propriétaires de leur logement qui se traduirait par une forte diminution de l'APA (nettement supérieure à celle de prise en compte du forfait logement précité.
- Ni l'augmentation des valeurs forfaitaires de valorisation des capitaux non placés (on présume que la part des ressources de l'espèce est faible ; le rendement d'une augmentation du taux de valorisation serait donc modeste).

Par ailleurs, le Conseil serait hostile à l'intégration de l'allocation de logement dans l'assiette ressources des allocataires.

### 2) La prise en compte du patrimoine de l'allocataire pour l'octroi de l'APA à domicile

Cette option avait fait l'objet en de propositions de loi (M Vasselle ; Mme Rosso Debord notamment) qui ouvraient aux allocataires le choix entre la perception de l'APA à taux plein assorti d'une récupération partielle<sup>6</sup> sur succession et la perception de l'allocation à mi-taux sans recours sur succession.

Le Conseil a rejeté cette option.

### 3) La suppression de l'aide au logement en EHPAD

Le classement des aides au logement dans le compte « aide à l'autonomie » est discutable (il s'agit d'une aide au revenu).

---

<sup>6</sup> La mission Vasselle proposait d'ouvrir le droit d'option aux allocataires disposant d'un patrimoine supérieur à un seuil compris entre 150 000 et 200 000 €. Deux tiers environ des allocataires ne seraient ainsi pas touchés par le dispositif et le tiers restant devrait alors opter pour l'APA à 50 % ou la récupération sur succession. La mission proposait également de plafonner le montant maximal à récupérer à 20 000 €, limitant ainsi à moins de 10 % le montant du patrimoine récupéré si le seuil de déclenchement de la mesure était fixé à 200 000 € (13 % avec un seuil à 150 000 euros). Sous des hypothèses qu'il conviendrait d'actualiser, la mission estimait que la réforme dégagerait pour les départements une économie annuelle proche de 1,1 Md€ à compter de 2013. Ce chiffrage avait été réalisé avant le passage de la réduction en crédit d'impôt pour les dépenses d'aide à domicile. La réduction d'APA induite serait aujourd'hui partiellement compensée par l'augmentation du crédit d'impôt.

Quoi qu'il en soit, elle pèserait sur les ménages les plus modestes

\* nombre d'allocataires (de l'ordre de 256 000)

\* « points de sortie », niveau de revenu imposable où on ne perçoit plus d'aide : en APL, 1371 € en zone 1 et en AL 1121 € en zone 2 en 2016). Valeurs en cours d'actualisation.

\* perte moyenne : 146 €/mois

L'économie attendue (450 M€) serait largement compensée par une augmentation de l'ASH. Elle serait à ce titre un transfert de charges de l'État vers les départements.

Dans un bilan financier on ne devrait donc la retenir que pour son rendement net.

Le Conseil serait défavorable à cette proposition de suppression « sec ». Il n'était pas hostile à la suppression des aides au logement et de la déduction fiscale (étudiée *supra*) si elle venait gager partiellement la création d'une aide forfaitaire, indépendante du revenu (ce qui effacerait le creux de la courbe en U du système actuel) d'un montant supérieur aux aides actuelles. Par nature, ce schéma ne produit pas d'économies mais des dépenses supplémentaires (1 M€ pour une prestation de 250 €/mois).

#### 4) Le report à 75 ans de l'exonération de cotisations patronales pour l'aide à domicile <sup>7</sup>.

Le rendement budgétaire serait modeste en raison du report qu'il y aurait sur la déduction forfaitaire de deux euros (et sur les allègements généraux étendus de charges pour les services prestataires), sur le crédit d'impôt (ainsi que sur l'exonération au titre de l'APA pour une partie des bénéficiaires de l'exonération 70 ans et plus).

D'après les données Acooss, les personnes de 70-74 ans ont rémunéré environ 20 millions d'heures en 2017 en emploi direct (dont mode mandataire) et bénéficié à ce titre de l'exonération au titre des 70 ans et plus. En supposant un différentiel du coût de l'heure de 1,1 € (après crédit d'impôt, cf. @encadré *infra*), on aurait un gain de 22 M€. On ne tient pas compte du fait qu'une part des bénéficiaires de l'exo 70 ans et plus choisiraient l'exonération APA, réduisant ainsi le gain.

On ne dispose pas de chiffre pour les services prestataires, mais a priori, le gain serait limité (en raison en particulier du report sur les allègements généraux de charges pour les services prestataires et la faiblesse du nombre d'heures assurées par les services prestataires pour les personnes de 70-74 ans sans perte d'autonomie).

#### Écart de coût entre l'exonération de cotisations patronales et la déduction forfaitaire (emploi direct)<sup>8</sup>

Les personnes de 70 ans et plus bénéficient, au titre de l'âge, d'une exonération des cotisations patronales de Sécurité sociale lors de l'emploi d'un salarié à domicile. L'exonération est automatique, le bénéficiaire n'ayant aucune démarche à effectuer. Restent dues les cotisations patronales d'assurance chômage et d'accident du travail, les cotisations de retraite complémentaire et de prévoyance (Ircem), la contribution d'équilibre général (CEG), la contribution au fonds national d'aide au logement (Fnal), la contribution solidarité autonomie (CSA), la contribution à la formation professionnelle, la contribution au dialogue social (CDS). L'exonération pour les plus de 70 ans est limitée à un plafond de rémunération de 65 Smic horaire brut par mois (soit 642,20 € en 2018).

Les cotisations restant dues s'élèvent environ à 13 % du salaire brut. Cette exonération au titre de « publics fragiles » n'est pas cumulable avec la déduction forfaitaire de cotisations patronales de

<sup>7</sup> Proposition 134 du rapport Libault.

Dans le rapport Pinville M. et Poletti B., 2014, (Rapport d'information sur l'évaluation du développement des services à la personne, n° 2437, Assemblée nationale), les rapporteurs proposent de relever à 80 ans la limite d'âge (pour cibler les personnes qui en ont besoin « suivant la même logique qui prévalait en 1948, lors de l'instauration de la mesure, mais en l'adaptant à l'accroissement continu de l'espérance de vie en bonne santé »); et d'étendre cette exonération aux personnes en perte d'autonomie (GIR 5). L'économie envisagée par le report de la limite d'âge était de l'ordre de 80 millions d'€ (la déduction forfaitaire était de 0,75 € par heure et non 2 €).

<sup>8</sup> Extrait de HCFEA, 2020, Le recours des personnes âgées vulnérables aux emplois et services d'aides à domicile.

Sécurité sociale de 2 € pour chaque heure de travail effectuée depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2015 (les heures de congés payés ne sont pas concernées par cette déduction forfaitaire, alors qu'elles sont exonérées de cotisations pour les publics « fragiles »).

Ainsi, la suppression de l'exonération au titre des 70 ans et plus, conduirait à un coût supplémentaire de 0,5 € par heure au niveau du Smic (on suppose que les personnes ne bénéficiant plus de cette exonération bénéficieraient de la déduction forfaitaire de 2 € par heure) (tableau 1). Cet écart augmente avec le niveau de salaire. Pour le particulier employeur « moyen » bénéficiaire de l'exonération au titre des 70 ans et plus, qui rémunère 18 heures mensuelles au salaire horaire net de 11,2 €, le coût supplémentaire serait de 19 € mensuels (38 € avant crédit d'impôt).

<b>Coût d'une heure d'emploi</b>					
	Type d'exonération	Smic	Smic (+10 % de congés payés)	1,2*Smic	Bénéficiaire « moyen » exo 70 ans et plus <sup>(2)</sup>
Salaire net		7,8	8,6	9,4	11,2
Salaire brut		10,03	11,14	12,0	14,4
Salaire superbrut	Avec exo 70 ans et plus	11,4	12,6	13,6	16,3
	Avec exo forfaitaire <sup>(1)</sup>	12,3	13,8	15,1	18,4
	Sans exonération	14,3	15,8	17,1	20,4
Coût total après crédit d'impôt	<b>Avec exo 70 ans et plus</b>	<b>5,7</b>	<b>6,3</b>	<b>6,8</b>	<b>8,1</b>
	<b>Avec exo forfaitaire</b>	<b>6,2</b>	<b>6,9</b>	<b>7,5</b>	<b>9,2</b>
	Sans exonération	7,2	7,9	8,5	10,2

Source : calculs du SG HCFEA. (1) Déduction forfaitaire de cotisations patronales de 2 € par heure. (2) Particulier employeur avec le salaire horaire net moyen et le volume horaire moyen d'un bénéficiaire de l'exonération 70 ans et plus.

## VII. NICHES FISCALES

### 1) Le périmètre du crédit d'impôt « aide à domicile »

Le chiffre évoqué dans le questionnaire est issu des travaux de Carbonnier et al. (2018, LIEPP)<sup>10</sup>, « La moitié la plus modeste de la population a bénéficié en 2012 de seulement 6,6 % du total de ces dépenses fiscales, alors que le décile le plus aisé a bénéficié de plus de 43,5 % de la subvention fiscale totale » et porte sur des données 2011<sup>11</sup>. Par ailleurs, Carbonnier et al. (2018)-indique que « selon les données de la DARES (Thierus, 2017), les services sociaux ne constituent que 46 % des services consommés. Plus de la moitié des services consommés sont ainsi des services de « confort » ».

Dans les données fournies par la DGFIP (pour le rapport du Conseil de l'âge pour les services à domicile), sur le crédit d'impôt dans les foyers dont un membre est au moins âgé de 65 ans on observe qu'un tiers de la dépense déclarée l'est par les deux derniers déciles de revenu fiscal de référence (pas de niveau de vie) (tableau 1).

Décile de RFR	Montant de la dépense déclarée ( € )	Part de la dépense totale déclarée
0-9533	331 188 609	5,8 %
9533-14008	357 413 481	6,3 %

<sup>9</sup> Source : Fepem.

<sup>10</sup> Carbonnier C., Morel N., 2018, « Etude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne », LIEPP Policy Brief, n° 38, 2018-10-12.

<sup>11</sup> Enquête Revenus Fiscaux et sociaux, 2011, in Benoteau et Goin, 2014.

14008-17082	398 238 949	7,0 %
17082-20305	438 786 211	7,7 %
20305-25886	494 892 399	8,7 %
25886-31222	527 757 385	9,3 %
31222-38575	573 162 268	10,1 %
38575-49607	622 816 992	11,0 %
49607-69477	720 889 436	12,7 %
> 69477	1 221 595 184	21,5 %
<b>Total</b>	<b>5 686 740 914</b>	<b>100 %</b>

Source : DGFIP, Fichiers Pote Revenus 2017

La part de foyers fiscaux qui atteint le plafond est de 2,5 % sur l'ensemble des foyers dont un membre au moins est âgé de 65 ans. Cette part croît avec l'âge : 1,6 % dans la tranche 65-69 et 8,3 % dans la tranche 95-99 (tableau 2).

Foyers dont un membre au moins est âgé de 65 ans ou plus

1) Par âge

Tranche d'âge	Nombre de foyers bénéficiaires du crédit d'impôt	Montant de la dépense déclarée dans la case 7DB (€)	Montant moyen de la dépense déclarée dans la case 7DB (€)	Montant du crédit d'impôt obtenu(€)	Montant moyen du crédit d'impôt obtenu (€)	Nombre de foyers atteignant le plafond du crédit d'impôt
1 - De 65 à 69 ans	332 514	695 550 025	2 092	329 304 455	990,4	5 218
2 - De 70 à 74 ans	346 163	688 166 586	1 988	226 832 916	644,2	4 870
3 - De 75 à 79 ans	348 087	704 297 812	2 023	334 550 819	961,1	5 109
4 - De 80 à 84 ans	457 845	980 605 901	2 142	460 905 501	1 006,7	7 916
5 - De 85 à 89 ans	482 436	1 247 490 988	2 586	565 054 307	1 171,3	13 393
6 - De 90 à 94 ans	783 803	972 439 710	3 426	414 841 444	1 461,7	14 278
7 - De 95 à 99 ans	76 790	353 699 183	4 606	137 251 921	1 767,4	6 387
8 - 100 ans ou plus	6 529	44 490 709	6 814	14 845 774	2 273,8	945
Ensemble	2 334 165	5 686 740 914	2 436	2 583 586 637	1 106,9	58 316

Source : Fichier Pote Revenus 2017 6e émission

Quatre options sont envisageables pour réduire la dépense :

*a) La baisse du plafond des dépenses*

Si l'on juge abusifs les effets d'aubaine qu'aurait entraînés le relèvement des plafonds <sup>12</sup>, baisser les plafonds pourrait les cantonner.

*b) La différenciation des plafonds en fonction de la situation des personnes âgées*

Leur baisse pourrait être moins prononcée pour les allocataires de l'APA.

*c) Plafond différencié en fonction du type de dépenses (« confort » ou pas)*

Cette différenciation existe déjà<sup>13</sup> (avec des plafonds spécifiques pour l'informatique, et le bricolage). Aller plus loin en distinguant les dépenses de confort des dépenses de besoins serait complexe et de gestion hasardeuse.

*d) Une solution alternative serait de moduler les plafonds en fonction de l'âge.*

Une modulation très forte (par exemple avec un plafond maintenu au-delà de 80 ans aboutirait *de facto* à la concentration de l'aide sur les allocataires de l'APA.

## **2) Taxation des donations**

Voir *infra* au 5

## **3) La suppression de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'hébergement en EHPAD**

Le Conseil n'a pas étudié l'hypothèse d'une suppression « sec » de cette déduction (voir *supra* au 4c).

# **VIII) PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES**

## **1) Deux remarques liminaires sur les positions du Conseil**

*a) Le questionnaire ne cite aucun des deux PO que nombre de membres du Conseil privilégiaient : une augmentation de la CSG ou une « cotisation de sécurité sociale »*

Ces prélèvements ont de forts éléments communs : la quasi « universalité » des assujettis ; l'étendue de l'assiette ; un rendement financier élevé  
Mais ils diffèrent sensiblement sur d'autres caractéristiques (notamment le profil du taux de cotisation – proportionnel/dégressif/progressif – et le partage de la cotisation entre l'entreprise et le salarié).

*a1) La CSG*

La recette de CSG en 2019 est de 128 Md€.

---

<sup>12</sup> Rapport Pinville M. et Poletti B., 2014,

<sup>13</sup> Certains services font l'objet d'un plafonnement annuel spécifique des dépenses éligibles par foyer. Il s'agit des prestations de petit bricolage (500 €), d'assistance informatique à domicile (3 000 €) et de petit jardinage (5 000 €).

- La CSG a une assiette très étendue (avec notamment l'intégration d'autres revenus que les rémunérations d'activité et les revenus de remplacement pour près de 13 %, notamment les revenus « patrimoine et placements financiers).

- On a un système d'exonération et de taux réduits pour les retraites (3,8 %, 6,6 % et 8,3 %) et les chômeurs (6,2 %).

- La CSG est intégralement à la charge des ménages.

- à la différence des cotisations sociales, la CSG est non déductible à l'origine ; elle l'est partiellement aujourd'hui à hauteur de 6,8 points soit 74 % de la CSG sur les revenus d'activité et 5,9 % pour les retraites.

Les tableaux ci-dessous donnent pour la CSG, la CRDS et la CASA les taux applicables

Taux des cotisations					
Quotient familial	Taux zéro	Taux réduit Retraites et préretraites	Taux médian	Taux normal Retraites	Taux normal Préretraites
Taux global CSG	Exonération	3,8 %	6,6 %	8,3 %	9,20 %
Taux CSG déductible de l'impôt sur le revenu	Exonération	3,8 %	4,2 %	5,9 %	6,8 %
Taux CRDS	Exonération	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %
Taux de la contribution additionnelle pour l'autonomie (Casa)	Exonération	Exonération	0,30 %	0,30 %	0,30 %

Taux selon le revenu fiscal de référence (RFR) 2018 du foyer (impôts sur le revenu 2019)				
Quotient familial	Revenu fiscal de référence			
	Taux zéro	Taux réduit	Taux médian	Taux normal
1 part	Jusqu'à 11 305 €	De 11 306 € à 14 780 €	De 14 781 € à 22 940 €	22 941 € et plus
1,5 parts	Jusqu'à 14 324 €	De 14 325 € à 18 726 €	De 18 727 € à 29 064 €	29 065 € et plus
2 parts	Jusqu'à 17 343 €	De 17 344 € à 22 672 €	De 22 673 € à 35 188 €	35 189 € et plus
2,5 parts	Jusqu'à 20 362 €	De 20 363 € à 26 618 €	De 26 619 € à 41 312 €	41 313 € et plus
3 parts	Jusqu'à 23 381 €	De 23 382 € à 30 564 €	De 30 565 € à 47 436 €	47 437 € et plus
Quart de part supplémentaire	1 510 €	1 510 €	1 973 €	3 062 €
Demi-part supplémentaire	3 019 €	3 019 €	3 946 €	6 124 €

## *a2) La cotisation d'assurance maladie*

- l'assiette est limitée aux revenus d'activité et de remplacement ;
- la cotisation dé plafonnée est progressive avec le salaire brut (7 % jusqu'à 2,5SMIC : 13 % au-dessus) ;
- la cotisation est à la charge de l'employeur<sup>14</sup>.

## *a3) La cotisation de vieillesse*

- l'assiette est limitée aux revenus d'activité et à certains revenus de remplacement ;
- le taux de la cotisation dans le régime de base diminue avec le revenu. Mais la prise en compte de la cotisation des régimes complémentaires rapproche la cotisation totale d'un prélèvement proportionnel au revenu ;
- la cotisation est partagée entre salarié et employeur.

## *a4) Deux membres du Conseil<sup>15</sup> proposent un dispositif d'assurance obligatoire dont le financement serait assuré par une cotisation dont le taux progresserait avec le revenu*

Un tel scénario s'inscrit dans l'option, majoritaire au Conseil, de dégager un financement fondé sur une source principale, durable publique et solidaire.

Dans le scénario le plus élevé qui prévoit d'attribuer aux allocataires - en sus des aides actuelles - une prestation de 1 275 € (GIR 1 et 2) et 925 € (GIR 3 et 4), le taux de cotisation varierait entre 0,85 et 2,25 %.

## *b) Le Conseil a rejeté le principe selon lequel « les actifs cotisent pour leur retraite ; les retraités cotisent pour leur dépendance ».*

Il serait vraisemblablement réticent devant des mesures de financement pesant exclusivement ou très radicalement sur les retraités.

## **2) Une réforme de la CASA et de la CSA**

### *a) L'hypothèse d'une deuxième journée de solidarité*

La journée de solidarité est un jour travaillé mais non payé. En contrepartie de cette journée travaillée, mais non payée, les employeurs - publics et privés - versent une contribution de 0,3 % de la masse salariale à la CNSA - ce montant correspondant au surcroît estimé de valeur ajoutée d'un jour de travail. C'est la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA).

Sont assujettis à la CSA :

- tous les employeurs (secteurs privé et public), redevables de la cotisation patronale d'assurance maladie (y compris quand un salarié a plusieurs employeurs : chacun doit verser la CSA) ;
- les employeurs étrangers affiliés à un régime français de Sécurité sociale ;
- les particuliers employeurs.

Des membres du Conseil ont souhaité que les actifs qui ne sont actuellement pas assujettis à la CSA le deviennent. Cette extension est évaluée entre 7 à 800 millions d'euros.

La contribution a la même assiette que les cotisations patronales d'assurance maladie affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie.

---

<sup>14</sup> Un membre du Conseil conteste l'idée qu'il existerait des « cotisations pesant sur les entreprises ». Selon lui, l'ensemble des cotisations fait partie du salaire.

<sup>15</sup> M Aquino et Mme Forette.

Depuis la loi n°2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité, les modalités d'accomplissement de cette journée sont fixées par accord d'entreprise ou d'établissement ou à défaut par accord de branche. À défaut d'accord collectif, ces modalités sont définies par l'employeur, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel s'ils existent. La journée de solidarité peut donc être un autre jour férié que celui de novembre, un jour de RTT, un jour de congé payé, un fractionnement du temps sur l'année, un jour offert aux salariés.

Une deuxième journée de solidarité dégagerait une recette de 2 049 M€ (dont 1 230 pour la section des personnes âgées).

Le questionnaire envisage qu'on puisse alors souhaiter la neutralisation de l'augmentation des charges patronales induites par le doublement de la CASA. Il revient alors sur la piste d'une diminution des cotisations d'allocations familiales. La mesure pèserait sur les recettes de la branche famille. Cette option est étudiée *supra* au 4c).

#### *b) Une augmentation de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA)*

Fin 2012, le Gouvernement a souhaité faire participer les retraités à l'effort national en mettant en place, à compter du 1er avril 2013 la CASA.

La contribution est « normalement » prélevée au taux de 0,30 % sur les pensions de retraite, pensions d'invalidité et allocation de préretraite<sup>16</sup>. Toutefois :

- Les avantages de vieillesse ou d'invalidité non contributifs (allocations de solidarité aux personnes âgées, allocation supplémentaire d'invalidité) sont exonérés de CASA.
- Les ménages qui se voient appliquer un taux de CSG nul ou réduit sont exonérés de la Casa (voir ci-dessus sur la CSG).

Un doublement de la CASA dégagerait une recette de 760 M€

### **3) Une augmentation des DMTG**

Trois pistes sont évoquées dans le questionnaire : une taxation plus forte des donations ; une taxation de 1 % des actifs successoraux ; une réforme des droits de succession.

Le Secrétariat du Conseil n'a pas trouvé d'analyse récente sur tous les aspects du problème. Faute de mieux il s'est appuyé sur la note de France Stratégie de 2017<sup>17</sup> et sur les rapports 2009<sup>18</sup> et 2018 du Conseil des prélèvements obligatoires.

#### *a) Les donations*

Le Conseil n'a pas abordé le problème de la taxation des donations.

Les praticiens sont partagés entre le projet de taxer plus fortement les donations qui « perpétuent » les inégalités de patrimoine et le souci d'accélérer les transferts des personnes âgées vers leurs héritiers.

Le questionnaire cite « une taxation des donations » dans les pistes de financement mais sans en définir le contour.

Mais on peut penser à :

---

<sup>16</sup> Les avantages de vieillesse ou d'invalidité non contributifs (allocations de solidarité aux personnes âgées, allocation supplémentaire d'invalidité) sont exonérés.

<sup>17</sup> C. Dherbécourt, 2017, Peut-on éviter une société d'héritiers ?, Note d'Analyse, n o 51, France Stratégie.

<sup>18</sup> Qui exploitait des données de 2006.

- une nouvelle modification de l'espace des donations exonérées ; on est passé à 10 ans en 2007 puis revenu à 15 ans. Ce serait contraire à l'objectif de faciliter les donations par rapport aux successions
- un abaissement de la part de la donation exonérée ; il serait logique de retenir la même référence que pour l'abattement à la base en matière de succession en ligne directe si on devait le diminuer comme évoqué *infra*.

La masse des donations est évaluée à 55 Md€.

Appliquée de façon générale, une taxation de 1 % (non évoquée dans le questionnaire) rapporterait 550 M€

#### *b) Une taxation des successions*

Le questionnaire évoque une taxation de 1 % sur tous les actifs successoraux. Ce faisant on réintroduirait à la marge :

- la taxation de la succession des conjoints et partenaires de PACS. On augmenterait ainsi l'assiette de 17 %<sup>19</sup>
- la taxation des petites successions (actif net inférieur à 50 000 €) pour une recette très limitée de l'ordre de 40 M€<sup>20</sup>

L'assiette des DMTG/successions est de l'ordre de 85 Md€. Appliquée intégralement la taxe envisagée rapporterait 850 M€ (chiffre peu différent de celui de 600M retenu dans le questionnaire) dont 17 % sur les conjoints.

### **4) Une réforme des droits de succession**

#### *a) La situation actuelle*

- La recette attendue en 2019 est de 12 Md€
- Les taux d'imposition varient considérablement en fonction du lien entre les héritiers et le défunt (le conjoint/partenaire de PACS est exonéré ; le taux est faible en ligne directe ; le taux est très élevé pour les collatéraux et les tiers, jusqu'à 60 % sans abattement).

La structure du prélèvement s'établissait comme suit en 2006 (en environnement TEPA)

	<b>Nombre d'héritiers</b>	<b>Patrimoine reçu ( Md€)</b>	<b>Taux</b>	<b>Droits en Md€</b>
Ensemble	1 082 000	58,85	9,5 %	55,9
Dont conjoints	160 000	10,55	0	0
Dont ligne directe	737 000	39,41	4,7 %	18,5 soit 33 % du total
Dont collatéraux et autres	185 000	8,94	42,6 %	37,4 soit 69 % du total

Depuis 2006, le poids de la taxation en ligne directe a dû augmenter avec la baisse de l'abattement à la base. Mais la structure globale de la taxation garde les traits majeurs analysés ici.

#### *b) Voies de réforme*

Une réforme peut porter sur :

- La modification de la règle selon laquelle les petites successions (les successions où l'actif net est inférieur à 50 000 €) ne sont pas déclarées.

<sup>19</sup> Sur l'hypothèse de stabilité de la répartition des assiettes classées en fonction du lien familial observée en 2006

<sup>20</sup> Hypothèse de 30 % des successions et un montant moyen de 25 000 €

Le rendement financier de la réintégration de ces successions dans le système d'imposition serait faible compte tenu de l'exonération du conjoint et de l'abattement à la base pour les héritiers en ligne directe.

C'est, semble-t-il une piste à rejeter.

- l'alignement du statut du conjoint sur celui des héritiers en ligne directe représenterait une novation économique et politique majeure.

- l'alourdissement de la taxation en ligne directe avec

\* L'abaissement de l'abattement à la base (il est actuellement de 100 000 € après avoir été très fortement augmenté en 2007 où il était de 150 000 €<sup>21</sup>). Il concernerait un grand nombre d'héritiers. Une baisse de 20 000 € dégagerait ainsi une recette importante de l'ordre de 900 M€

\* l'adoption d'un barème plus progressif (notamment pour diminuer l'étendue de la tranche à 20 %) augmenterait le taux moyen des droits

- il semble exclu d'augmenter les droits pesant sur les collatéraux et les tiers (on pourrait même souhaiter baisser leur niveau actuel, trop lourd et contestable notamment dans les familles recomposées).

## **5) L'alignement de la CSG des retraités sur celle des actifs**

- La situation actuelle

Voir *supra* l'échelonnement des taux (exo et taux réduits) et les niveaux de revenu correspondants

- L'alignement des taux sur le taux de droit commun se traduirait par une forte augmentation pour les retraités de 10,8 % pour le taux de 8,3 ; 39 % pour le taux de 6,6 ; 136 % pour le taux de 3,8 ; +1 023 € au niveau du plafond de l'exonération

- la plus-value de CSG est évaluée dans le questionnaire est de 300 M€ pour une augmentation de 0,1 point des taux actuels.

## **6) L'abaissement du plafond de l'abattement fiscal de 10 % sur les pensions et rentes**

L'abattement fiscal de 10 % en cause concerne les rentes, pensions de retraite et pensions alimentaires. L'abattement, classé dans les dépenses fiscales (elle est donc dérogatoire à la norme fiscale) diminue l'impôt sur le revenu pour un montant évalué à 4,2 Md€ en 2019.

Le nombre de contribuables concernés est élevé, 14,5M : mais on ne connaît pas la répartition entre catégories de bénéficiaires.

L'abattement est plafonné à 3 850 € et il est, le cas échéant, amené à un minimum de 393 € pour les plus modestes.

Cet abattement (qui pour les salariés correspond à la déduction des frais professionnels) est régulièrement remis en question, en particulier par la Cour des Comptes<sup>22</sup>.

Par ailleurs, une réforme de cet abattement aurait un effet en cascade

- sur l'assujettissement des retraités à la CSG

- sur certaines prestations sociales et fiscales qui dépendent du niveau du revenu fiscal de référence.

Le rapport Moreau avait fait des simulations en 2015 sur l'abattement fiscal en étudiant la suppression ou l'abaissement du plafond à 2 500 voire 1 500 € (Voir l'annexe 3)

---

<sup>21</sup> Même s'il ne dépassait que faiblement le niveau existant en 1981 actualisé en euros constants.

<sup>22</sup> Cour des Comptes, 2019, Les dépenses fiscales – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019. Cette dernière indique que la dépense fiscale est dans le programme Solidarité/Insertion et égalité des chances/Handicap et Dépendance (P157).

Tableau 19 : Taux, montants d'abattement minimal et maximal (en €), gain d'IR et gain total

	Taux d'abattement	Abattement maximal	Abattement minimal	Gain d'IR	Gain total
<b>2014, barème projeté</b>	10%	3708	379		
<b>Scénario 1</b>	7%	2596	265	<b>1,1</b>	<b>1,6</b>
<b>Scénario 2</b>	5%	1854	190	<b>1,9</b>	<b>2,7</b>
<b>Scénario 3</b>	3%	1112	114	<b>2,7</b>	<b>3,8</b>

Source : Echantillon lourd de la DGFip, calcul DGTrésor. Revenus 2011 vieillis en 2013, législation 2014.

## 7) Une sous-indexation des retraites

Elle aurait un impact fort s'il s'agit d'un processus durable et si l'écart par rapport aux prix est élevé.

Ainsi une augmentation de 0,1 point sur une année dégage une recette de 0,25 Md€. Pour 0,3/an et jusqu'en 2024 la recette serait de 3 Md€

Le Conseil s'était opposé à cette option.

Reste à savoir si le changement du contexte dans lequel on analyse le ratio de niveau de vie entre retraités et actifs lié à la crise actuelle (voir document du COR envoyé aux membres du Conseil le 16 juin 2020 (en vue de la séance du 23 juin) modifierait son appréciation.

# ANNEXES

## Annexe 1

### Article des Echos sur les positions de la Mutualité

**Pour le patron de la Mutualité, les assureurs ont un rôle à jouer dans la prise en charge de la dépendance. Il propose la généralisation dans les complémentaires santé, de garanties couvrant une partie des restes à charge des personnes les plus dépendantes.**

**Une cinquième branche de la Sécurité sociale consacrée à la dépendance va être instituée cet automne et dotée de 2,4 milliards par an à partir de 2024. De plus, le ministre de la Santé, Olivier Véran, a annoncé 1 milliard d'euros de crédits supplémentaires dès 2021. Êtes-vous satisfait ?**

Nous nous réjouissons de la volonté des pouvoirs publics de mieux prendre en compte le grand âge. D'autant plus qu'Emmanuel Macron avait annoncé la future loi sur l'autonomie au congrès de la Mutualité en juin 2018. Nous sommes également satisfaits que des financements nouveaux soient pérennisés. Compte tenu de la démographie, des besoins d'encadrement en Ehpad, de la nécessité d'améliorer les carrières, le rapport Libault a montré qu'il faudra 6,2 milliards d'euros supplémentaires chaque année dès 2024. Mais on en est encore très loin. De plus, nous craignons que le problème du reste à charge pour les personnes âgées qui souffrent d'une dépendance lourde ne soit plus prioritaire. Il s'élève à près de 2.000 euros pour un mois d'hébergement en Ehpad et dépasse en général leurs ressources à la retraite. Avec la Fédération française de l'assurance (FFA), nous avons travaillé ensemble depuis près de deux ans sur la façon de réduire ce reste à charge, en contact avec le Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP). Nous adresserons nos propositions à Laurent Vachey, dans le cadre de sa mission sur la dépendance.

### Que proposez-vous ?

Les complémentaires santé peuvent apporter une réponse immédiate aux restes à charge excessifs, avec une assurance dépendance associée au contrat santé. Elle ne serait pas obligatoire, puisque les complémentaires santé ne sont pas obligatoires et que 4 % des Français n'en n'ont pas. Mais elle serait contenue dans tous les contrats santé, qu'ils soient individuels ou collectifs, ce qui permettrait de mutualiser le risque. La cotisation de base serait forfaitaire, et les garanties harmonisées. Il suffirait de verser quelques euros par mois à partir d'un certain âge. Les cotisations seraient prélevées par l'assureur complémentaire puis basculées dans un « pool » créé par l'ensemble des opérateurs, qui servirait une rente viagère aux personnes en dépendance lourde de niveau GIR 1 et GIR 2 (470.000 personnes aujourd'hui). L'avantage de cette formule, c'est qu'on peut la mettre en place sitôt le cadre légal arrêté : dès le lendemain de la mise en œuvre des nouveaux contrats, la personne qui devient dépendante perçoit sa rente à vie. Le contrat serait portable, il vous suivrait si vous changez d'assureur, grâce au pool.

### A quel âge faudrait-il cotiser ?

Nous souhaitons que les réglages puissent être décidés avec les pouvoirs publics. Si les cotisations débutent à 22 ans, âge de l'entrée dans la vie active, il suffirait de 9 euros par mois pour obtenir une rente de 500 euros. Mais il vaudrait mieux à mon avis ne pas peser sur les jeunes, qui ont d'autres priorités. Quand on est actif, on s'occupe de sa retraite, quand on est âgé, on s'occupe de sa dépendance, dit-on souvent. On pourrait par exemple commencer à cotiser à 52 ans. Un forfait de 10 euros par mois permettrait grosso modo de servir 300 euros

de rente à vie. Même si vous n'avez cotisé que 2 ans, vous aurez les 300 euros, immédiatement. Si les assurés payaient 17 euros par mois en plus à partir de 52 ans, cela pourrait leur ouvrir droit à une rente mensuelle de 500 euros. Cela représenterait dès 2020 une capacité financière de 2,8 milliards d'euros. Nous assurons le risque de longévité, ce qui justifie de verser une rente plutôt qu'un capital.

**Jusqu'à l'an dernier, le gouvernement ne semblait pas convaincu par la création d'une assurance dépendance, et maintenant ?**

Cela fait presque deux ans qu'on y travaille. On a déjà eu l'occasion d'en parler au gouvernement. A un moment, on ne savait plus très bien si le sujet du grand âge et de la perte d'autonomie serait traité pendant ce quinquennat. J'ai le sentiment que désormais notre proposition est perçue comme robuste. Elle est ambitieuse et modeste à la fois. Ce n'est pas une assurance dépendance qui va régler la question du grand âge et de la perte d'autonomie. Mais l'idée a fait son chemin, notamment avec la crise du Covid-19. Les Français ont mesuré les enjeux du vieillissement. De plus, on s'est aperçu que le domicile était resté hors du radar au début de la crise, alors que gens veulent vieillir chez eux. Notre solution est compatible avec le maintien à domicile.

**Comment cela s'articulerait-il avec les offres d'assurance existantes ?**

Le marché de l'assurance-dépendance, c'était moins de 1 milliard d'euros l'année dernière. C'est très peu, car c'est une assurance individuelle que les gens ne veulent pas forcément souscrire. Notre dispositif ne vient pas s'y substituer : c'est une garantie socle insérée dans tous les contrats responsables. Comme aujourd'hui, les acteurs qui le souhaitent pourraient proposer des garanties additionnelles ouvrant, par exemple, la voie à plus de services d'accompagnement, une rente plus importante, etc. On pourrait élargir à des personnes un peu moins dépendantes. Tous ces contrats supplémentaires seraient labellisés pour garantir leur sérieux.

Retrouvez l'intégralité de l'interview sur [lesechos.fr/](http://lesechos.fr/)

## Annexe 2

### Ajustements de l'APA

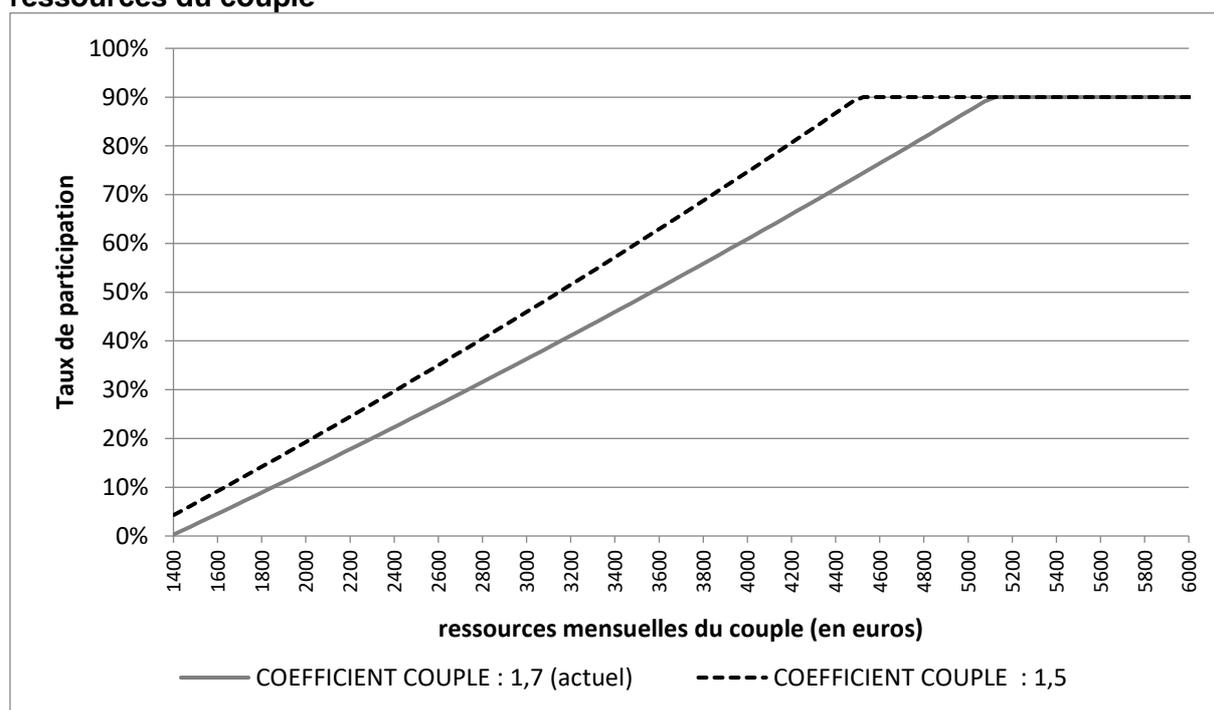
#### 1. mode de calcul de l'assiette de l'APA dans les couples

Un abaissement de 1,7 à 1,5 du coefficient de partage du revenu des couples pour déterminer l'assiette ressource de l'allocataire retenue pour le calcul de l'APA baisserait le montant d'APA versée aux 270 000 allocataires vivant en couple (soit 36,5 % des allocataires à domicile en 2017) qui acquittent une participation à l'APA.

Selon les remontées individuelles de 2017, ces couples ont des ressources moyennes de 2 355 €/mois, soit 1 385 €/mois par UC (avec le taux actuel de 1,7) ; Si on appliquait un taux de 1,5, la participation des allocataires se calculerait sur les bases d'un revenu par UC de 1570 €/mois (+185 €/mois). Pour un plan d'aide de 450 €/mois (plan d'aide moyen), le taux de participation appliqué passerait en moyenne de 21 % à 28 % avant crédit d'impôt, pour une augmentation de la participation en moyenne de 32 €/mois avant crédit d'impôt et 16 €/mois après crédit d'impôt

L'économie totale d'APA serait de l'ordre de 100 M€. L'augmentation de crédit d'impôt attendue de 50 M€.

#### Effet sur le taux de participation (pour un plan d'aide de 450 €/mois<sup>23</sup>) en fonction des ressources du couple



Exemples :

\* pour un couple au minimum vieillesse dont les ressources sont de 1 402 €/mois, le taux de participation passerait de 0,3 % actuellement (avec un coefficient de 1,7) à 4,3 % avec un taux de 1,5, soit une augmentation de 43 €/mois.

\* pour un couple dont les ressources sont de 3 000 €, le taux de participation passerait de 36 % actuellement (avec un coefficient de 1,7) à 46 % avec un taux de 1,5, soit une augmentation de 4 €/mois.

<sup>23</sup> Plan d'aide moyen en 2017.

## **2. Intégration d'un « forfait logement » dans l'assiette APA**

Les personnes ayant à leur disposition un logement à titre gratuit (propriétaire, personne logée gracieusement) ou bénéficiant d'une aide au logement se verraient appliquer un forfait logement qui est ajouté à leurs ressources. Le forfait déjà en vigueur dans certaines prestations (RSA, complémentaire santé solidaire, prime d'activité).

Les personnes ayant à leur disposition un logement à titre gratuit (propriétaire, personne logée gracieusement) ou bénéficiant d'une aide au logement se voient appliquer un forfait logement qui est ajouté à leurs ressources. Ce forfait varie selon la composition familiale.

Dans le cadre du RSA, le forfait logement est de :

- Pour une personne seule : 12 % du RSA soit 67,77 €
- Pour un couple : 16 % du RSA 135,55 €

Pour une personne seule, le revenu pris en compte pour déterminer le taux de participation APA passerait en moyenne de 1351 €/mois à 1419 €/mois, soit au niveau du plan d'aide moyen – 450 €/mois – une augmentation du taux de participation de 20 % à 23 % avec une augmentation de la participation de 13 €/mois avant crédit d'impôt, 6,5 €/mois après crédit d'impôt.

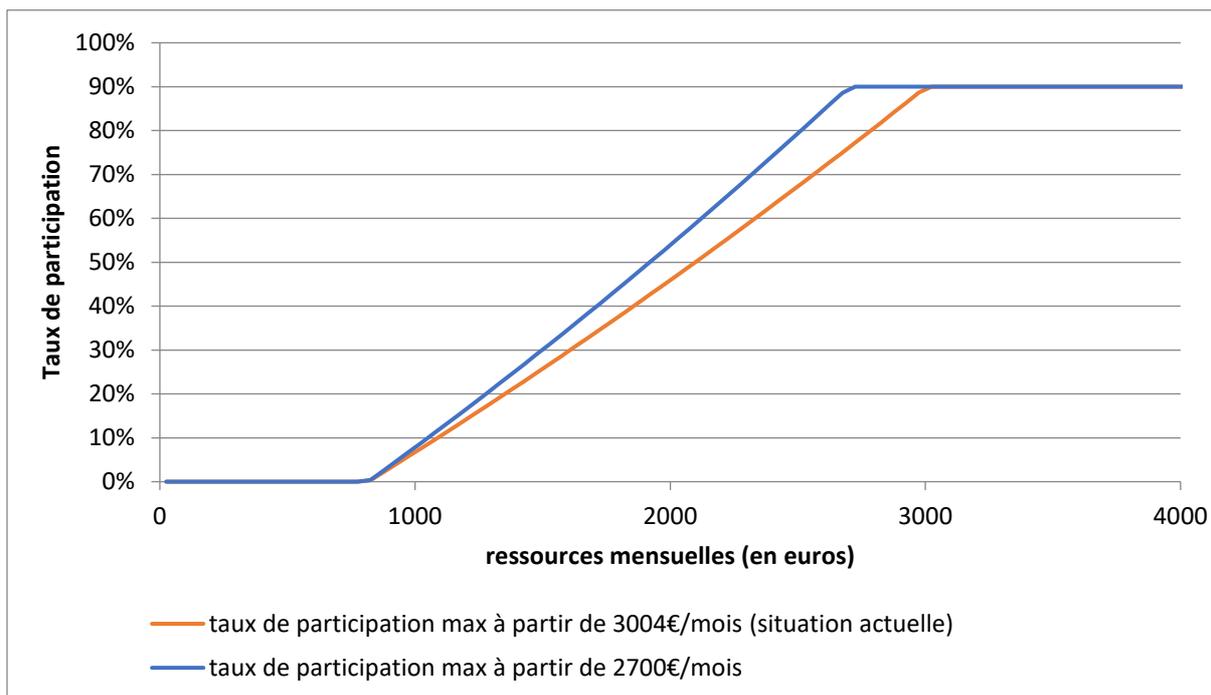
Pour une personne en couple, le revenu pris en compte passerait en moyenne de 1385 €/mois à 1504 €/mois, soit au niveau du plan d'aide moyen – 450 €/mois – une augmentation du taux de participation de 21 % à 26 %, pour une augmentation de la participation de 22 €/mois avant crédit d'impôt, 11 €/mois après crédit d'impôt.

L'économie totale d'APA serait de l'ordre de 80 M€. L'augmentation de crédit d'impôt attendue de 40 M€.

## **3. la diminution du seuil à partir duquel le taux de participation des allocataires passe à 90 % (soit 45 % après crédit d'impôt)**

Il est aujourd'hui de 2,67 fois le montant de la majoration pour tierce personne (MTP), soit 3 004 €/mois. Un abaissement à 2,4\*MTP, soit 2 700 €/mois, génèrerait une augmentation du taux de participation croissante avec le revenu (cf. graphique ci-dessous).

**Effet sur le taux de participation d'un abaissement du seuil à partir duquel le taux de participation des allocataires passe à 90 % (soit 45 % après crédit d'impôt) – pour un plan d'aide moyen de 450 €/mois.**



Remarque : 90 % des allocataires de l'APA ont des ressources inférieures à 2156€/mois en 2017

Revenu moyen des allocataires de l'APA : 1365€/mois

Pour un allocataire disposant du revenu moyen (1365€/mois), le taux de participation augmenterait de 21% à 24 % soit une augmentation de 16€/mois de la participation avant crédit d'impôt, 8€/mois après crédit d'impôt.

L'économie totale d'APA serait de l'ordre de 150 M€. L'augmentation de crédit d'impôt attendue de 75 M€.

On pourrait faire porter plus d'effort sur les allocataires du GIR 4 par un durcissement du barème.

### Annexe 3

#### Évaluation du rapport Moreau (2015) sur l'abattement fiscal de 10 % sur les pensions de retraites

En 2013, l'abattement fiscal bénéficie à environ 13,6 millions de ménages fiscaux et son coût est évalué à 3,3 Md€<sup>(1)</sup>.

Selon les évaluations de la DREES, la suppression de cet abattement conduirait à une hausse du montant collecté au titre de l'impôt sur le revenu de 3,1 Md€ (France métropolitaine, 2011). Elle induirait en outre une hausse de la CSG et de la CDRS collectées sur les pensions de retraite et une baisse du montant de certaines prestations sociales versées sous conditions de ressources (en particulier allocations logement et allocation adultes handicapés), pour un montant de 1,8 Md€ (hors effet sur la taxe d'habitation). Ces importants effets induits sur les contributions et prestations sociales sont dus au fait que le barème de plusieurs de ces dispositifs dépend du revenu imposable du foyer.

Tableau 18 : Rendement pour l'impôt sur le revenu d'une mesure de suppression de l'abattement fiscal 10% sur les pensions

Montant	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2030	2040	2050	2060
(en Mds €)	3,3	3,3	3,4	3,4	3,5	3,5	3,6	4,2	4,9	5,7	6,6

Source : Direction de la sécurité sociale

Environ 10 millions de ménages seraient perdants, à tous les niveaux de l'échelle des revenus, les ménages du premier décile de niveau de vie, aux revenus les plus faibles, étant cependant en grande partie épargnés. Les ménages aisés seraient principalement touchés via une hausse de leur impôt sur le revenu. Les ménages modestes (du 2ème au 4ème décile de niveau de vie) seraient davantage touchés par une hausse de leurs contributions sociales ou une baisse de leurs allocations logement et de leur allocation pour adultes handicapés (AAH). Environ 790 000 ménages deviendraient imposables alors qu'ils ne l'étaient pas grâce à l'abattement.

#### **Abaissement du plafond de 3660 € à 2 500 € par foyer fiscal**

- les ménages des trois premiers déciles de la distribution seraient très largement épargnés par la mesure et l'impact sur les prestations sociales quasi nul. Le rendement d'une telle mesure serait sensiblement inférieur à la suppression puisqu'il serait de l'ordre de 0,5 Md €. - Environ 2,9 millions de ménages situés pour près de 65 % parmi les 3 déciles de niveau de vie les plus élevés perdraient en moyenne 160 € par an, ce qui équivaut à une baisse moyenne de leur revenu disponible de 0,3 %. Seuls 5 % de l'effort budgétaire seraient supportés par des ménages perdants de la première moitié de la distribution des niveaux de vie. A l'inverse, les ménages perdants du 10ème décile s'acquitteraient de 42 % de l'effort total.

20 000 nouveaux ménages deviendraient imposables.

## Annexe 4 : contributions des membres du Conseil<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> On annexe dans un document à part l'ensemble des contributions des membres du Conseil au questionnaire « financements ».