

*Soutenir
l'autonomie :*
**les besoins
et leurs
financements**

RAPPORTEURE
Martine VIGNAU

2024-005
NOR : CESL1100005X
Mardi 26 mars 2024

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 26 mars 2024

Soutenir l'autonomie :
**les besoins et
leurs financements**

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission des Affaires sociales et
de la santé

Rapporteure :
Martine Vignau

Question dont le Conseil économique, social
et environnemental a été saisi par décision de
son bureau en date du 6 septembre 2022
en application de l'article 3 de l'ordonnance
n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée
portant loi organique relative au Conseil
économique, social et environnemental.
Le bureau a confié à la commission des
Affaires sociales et de la santé, la préparation
d'un avis *Soutenir l'autonomie : les besoins
et leurs financements*. La commission des
Affaires sociales et de la santé présidée
par Mme Angeline BARTH, a désigné
Mme Martine VIGNAU comme rapporteure.

synthèse

La France va devoir faire face au vieillissement de sa population. A celui-ci peut être associée la perte d'autonomie : se trouve dans cette situation toute personne confrontée à un problème de santé qui lui impose d'être aidée pour l'accomplissement des besoins essentiels de la vie. Ces deux composantes – une ou plusieurs limitations, la nécessité d'une aide – font, en France, écho aux critères de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Sur 17,5 millions de personnes de plus de 60 ans, plus de 1,3 million perçoivent l'APA. Un peu moins de 60 % des bénéficiaires de cette allocation vivent à leur domicile. Les autres résident en établissement.

La perte d'autonomie est un risque auquel sera confronté l'ensemble de la population. Elle doit trouver une réponse dans le cadre de la Sécurité sociale, au sein de la cinquième branche, portée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Pour le CESE, il ne faut pas se limiter aux aspects techniques et financiers de cette création : la cinquième branche doit, au même titre que la maladie, la famille, la vieillesse ou les accidents du travail et maladies professionnelles, couvrir ce risque selon les principes de la Sécurité sociale, en ouvrant donc logiquement et légitimement des droits sociaux.

Avec cette saisine, le CESE s'est donné un double objectif : identifier les besoins liés à la perte d'autonomie et avancer différentes options pour les financer. L'accent a été mis sur l'acceptabilité sociale des pistes de financement. Cette approche a justifié le choix d'intégrer la parole citoyenne à la préparation de l'avis : ainsi, pour la première fois, quinze citoyens et citoyennes tirés au sort, ont rejoint une commission permanente du CESE et participé à toutes les étapes de ses travaux. A cette participation, se sont ajoutés des ateliers citoyens en Martinique et à La Réunion.

LES PRECONISATIONS DU CESE

PARTIE I : QUELS BESOINS À FINANCER ?

PRÉCONISATION #1

Le CESE préconise l'élaboration d'une loi de programmation pluriannuelle relative à la perte d'autonomie apportant des réponses à la diversité des besoins et à la hauteur de leurs enjeux.

Garantir le libre choix

PRÉCONISATION #2

Des mesures sont nécessaires pour rééquilibrer l'offre de places en Ehpad sur tout le territoire et réduire les trop grands écarts de reste à charge pour les personnes âgées qui souhaitent avoir recours à ce type d'accompagnement. Pour cela, le CESE préconise de :

- déterminer un tarif maximum au niveau national, qui pourrait être fonction du niveau de dépendance des personnes accueillies et des prestations offertes, pondéré en fonction du coût de l'immobilier ;
- imposer un niveau minimum de places aux tarifs administrés dans tous les établissements pour garantir, sur l'ensemble du territoire, des places pour les personnes éligibles à la prestation sociale à l'hébergement.

PRÉCONISATION #3

Le CESE préconise de :

- faire de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) la prestation autonomie liée à l'âge dont le modèle converge vers celui de la prestation de compensation du handicap (PCH) et est indexé sur les salaires des professionnels du secteur ;

- garantir la réalité du libre choix en permettant aux bénéficiaires de l'APA de recourir de manière effective à l'emploi à domicile ;
- créer une valeur nationale de référence du point GIR (groupe iso-ressources). Afin de compenser financièrement le coût de l'insularité, elle sera abondée par l'État du pourcentage correspondant au coefficient géographique défini par le ministère de la santé prenant en compte la Corse, les départements ultra-marins et l'Île-de-France.

PRÉCONISATION #4

Pour limiter les dépenses supportées par la personne et sa famille, le CESE préconise de :

- remplacer l'aide sociale à l'hébergement (ASH) par une prestation sociale hébergement liée aux revenus et au tarif hébergement et solvabilisée par la solidarité nationale.
- aller vers un reste à charge zéro pour le soin et la dépendance ;
- faire évoluer l'habilitation à l'aide sociale, aujourd'hui attachée à l'établissement, vers une habilitation à la personne.

Améliorer la qualité de l'accompagnement

PRÉCONISATION #5

Des financements sont nécessaires pour améliorer les formations, les qualifications, les conditions de travail, et la reconnaissance de l'activité des professionnels (soignants, accompagnants et encadrants). Le CESE se prononce pour des principes forts et transversaux :

- la définition d'une norme d'encadrement dans les établissements de soin et

d'accompagnement social et médico-social. Dans les Ehpad, la norme d'un soignant ou d'une soignante pour un résident ou une résidente devrait être atteinte dans les meilleurs délais ;

- la simplification et l'intégration dans les modalités de financement des établissements d'indicateurs qualitatifs et d'utilité sociale ;
- la suppression des limitations des durées d'intervention auprès des personnes en prenant pour modèle la PCH ;
- l'amélioration du dialogue social afin que toutes les parties prenantes donnent du sens aux métiers ;
- des incitations financières de l'État pour faire converger vers le haut les droits conventionnels dont bénéficient les professionnelles et professionnels ;
- la définition d'un plan pluriannuel de qualification et de revalorisation des métiers du lien - y compris du service à domicile -, du soin et de la prévention de la perte d'autonomie ;
- afin d'assurer la qualité de l'accompagnement à domicile sur tout le territoire et de réduire les inégalités, reconnaître le « relais assistant de vie » et le rendre obligatoire pour tout assistant ou assistante de vie désireux d'accompagner un particulier employeur fragile dont la perte d'autonomie est catégorisée en GIR 1 à 4.

PRÉCONISATION #6

Réinterroger l'ensemble de l'architecture du système de contrôle et expertiser la création d'un service à compétence nationale rattaché à l'Inspection générale des affaires sociales et à l'Inspection générale des finances, doté d'antennes régionales chargées des inspections et des contrôles avec des moyens humains à la hauteur des enjeux. Ce nouveau positionnement du contrôle garantirait une véritable impartialité des inspecteurs, dont la mission serait clairement distincte de celle d'accompagnement et de conseil qui incombe aux agences régionales de santé. Cette réforme pourrait s'accompagner d'une évolution législative et réglementaire sur l'exercice de ces contrôles, permettant aux inspecteurs de l'action sanitaire et sociale de disposer des mêmes pouvoirs que ceux des corps de contrôle du ministère des finances, dont l'assermentation.

Mieux soutenir les aidants familiaux et proches aidants

PRÉCONISATION #7

Le CESE demande une définition légale commune aux aidants permettant un statut assorti de droits, notamment :

- un congé unifié mieux indemnisé et plus flexible ;
- la prise en compte des périodes d'aidance dans le parcours professionnel ;
- l'ouverture de droits à l'assurance vieillesse.

PARTIE II : QUELLES SOURCES DE FINANCEMENT ?

L'effort national en faveur de l'accompagnement de la perte d'autonomie est en hausse, mais il reste insuffisant. L'avis examine donc, dans une deuxième partie, plusieurs pistes de financement.

Le système doit répondre aux fondements de la sécurité sociale (chacun contribue selon ses moyens et reçoit selon ses besoins). Mais il doit aussi s'appuyer sur des principes directeurs :

- garantir un panier de prestations et services pour toutes et tous financé par la solidarité nationale ;
- mettre fin aux inégalités territoriales ;
- inscrire l'hébergement dans la solidarité nationale ;
- aller vers un reste à charge soutenable.

PRÉCONISATION #8

Le CESE préconise un système de financement dans lequel chacun doit participer selon ses moyens et recevoir selon ses besoins : il est nécessaire d'affecter des ressources supplémentaires à la branche autonomie reposant sur la solidarité nationale prenant en charge le risque.

PRÉCONISATION #9

Le CESE propose la création d'une prestation sociale se substituant à l'aide sociale à l'hébergement (ASH), prise en charge par la cinquième branche qui en assurerait aussi la gestion locale. Traduction de la solidarité nationale, elle ne devrait pas être susceptible de recours sur succession. Elle serait dégressive en fonction des revenus, et plafonnée. Elle serait associée à une obligation alimentaire familiale revisitée et harmonisée. Le CESE propose également

qu'un barème national soit créé tenant compte des ressources et des charges de chaque obligé alimentaire.

Les pistes de financement

L'avis présente plusieurs pistes qui ont en commun de faire écho à la conception que le CESE se fait du « cinquième risque ». Pris en charge par une branche spécifique, il concerne chacun et chacune d'entre nous (personnes en perte d'autonomie, mais aussi familles et aidants) :

Piste 1 : l'institution d'une nouvelle cotisation progressive affectée à la perte d'autonomie des personnes âgées assise sur les revenus du travail et les pensions de retraite

Piste 2 : la diminution des exonérations de cotisation sociales

Piste 3 : l'affectation à la perte d'autonomie de recettes tirées d'une contribution existante à assiette large, la CSG (contribution sociale généralisée)

Piste 4 : le ré-étalement dans le temps de la dette de la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale) et l'affectation à la perte d'autonomie d'une partie de la CSG

Piste 5 : une convergence du taux supérieur de la CSG applicable aux retraités et aux actifs

Piste 6 : l'extension de l'assiette de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) aux revenus d'activité des travailleurs indépendants et aux compléments de salaires aujourd'hui exonérés

Piste 7 : la mobilisation des transmissions de patrimoine par une plus grande progressivité du barème des droits de mutation à titre gratuit

Piste 8 : la mise en place d'une redevance sur les bénéfices des Ehpad privés lucratifs

A ces pistes, l'avis ajoute, à titre complémentaire et pour contribuer à réduire le reste à charge :

Piste 9 : la création d'une assurance dépendance

Piste 10 : encourager le « viager mutualisé »

A l'issue de cette présentation, le CESE envisage plusieurs scénarios pour répondre aux besoins de financement de la perte d'autonomie. Tous respectent les principes directeurs de justice sociale identifiés dans l'avis :

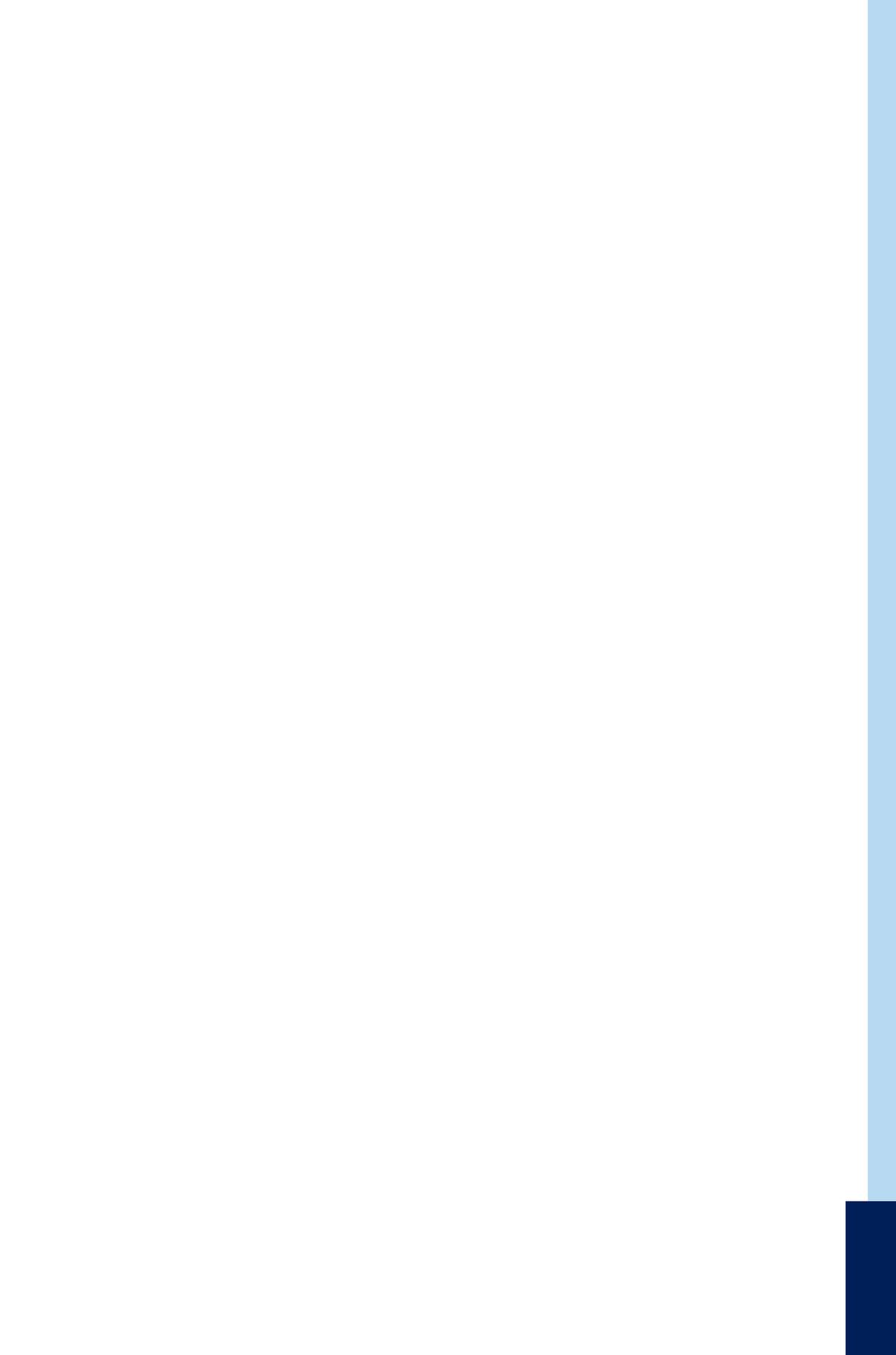
- un 1^{er} scénario envisage des pistes de financement larges faisant contribuer à l'effort tant les revenus des salariés, des travailleurs indépendants, des retraités et ceux du capital. Il n'implique pas la création d'une nouvelle cotisation sociale ;
- un 2^{ème} scénario recentre les financements supplémentaires sur des cotisations sociales directement affectées à la sécurité sociale et reposant à la fois sur les revenus d'activité et les entreprises ;
- un 3^{ème} scénario ne fait pas contribuer davantage les entreprises et les travailleurs indépendants, l'effort reposant sur les revenus salariés, les pensions de retraites mais aussi sur une plus grande progressivité des droits de mutation à titre gratuit ;
- un 4^{ème} scénario rassemble toutes les pistes de financement présentées dans l'avis, privilégiant une pluralité de revenus. Cela permettrait, pour chacun de ces revenus, une contribution plus faible.

PARTIE III : QUELLE GOUVERNANCE POUR LE CINQUIÈME RISQUE ?

PRÉCONISATION #10

Le CESE propose de revoir l'ensemble de la gouvernance du système afin de concrétiser pleinement la création de la cinquième branche, de rendre plus lisibles et plus efficaces les politiques publiques menées et de réduire les inégalités territoriales. Cela passe par :

- un renforcement de la place des partenaires sociaux au conseil d'administration de la CNSA ;
- la création de caisses locales de solidarités pour l'autonomie ;
- le renforcement du pilotage de l'ensemble du système par la CNSA.



Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411240005-000324 - Dépôt légal : mars 2024 • Crédit photo : Dicom

ecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIÈRE
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Les éditions des
Journaux officiels

N° 41124-0004

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-1xxxx-x



9 782111 674080