



Paris, le 28 septembre 2020

---

## AUTONOMIE : Rapport Vachey

---

Chères et chers camarades,

Le 14 septembre dernier, M. Laurent Vachey, inspecteur général des finances et ancien président de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), a remis son rapport concernant la 5<sup>ème</sup> branche de Sécurité Sociale à plusieurs ministres, dont celui chargé de la Solidarité et de la Santé<sup>1</sup>. Ce rapport fait suite à la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 *relative à la dette sociale et à l'autonomie*, qui crée un 5<sup>ème</sup> risque et une 5<sup>ème</sup> branche de la Sécurité Sociale relative au soutien à l'autonomie des personnes âgées et handicapées, et prévoyant la remise d'un rapport « *présentant les conséquences de la création de cette branche en termes d'architecture juridique et financière et en termes de pilotage, gouvernance et gestion de ce nouveau risque* ».

### Un rapport de plus ?

La prise en compte du vieillissement de la population et de la dépendance est un enjeu majeur pour ces prochaines décennies. Quelques chiffres : multiplication par 3 du nombre de personnes de plus de 85 ans d'ici 2050, forte croissance du nombre de personnes dépendantes (entre 200 000 et 410 000 de plus entre 2015 et 2030 suivant les scénarios).

Au-delà de ces chiffres, de nombreux problèmes demeurent : métiers de l'âge peu valorisés, modalités d'accueil en EHPAD à réinventer, absence de libre choix pour les personnes en perte d'autonomie de rester à domicile ou d'aller en EHPAD, fortes inégalités de l'offre suivant le territoire...

Pour Force Ouvrière, la création d'un 5<sup>ème</sup> risque « dépendance » est une revendication de longue date.

Depuis 40 ans, un nombre incalculable de rapports ont en effet abordé le thème de la dépendance, avec une inflation notable ces dernières années. Mais, en pratique, en dépit des enjeux, ces nombreux rapports n'ont pas apporté les réponses escomptées.

Quelques rappels. En mars 2019, à l'occasion de la publication du rapport de M. Dominique Libault, FO avait regretté le manque de mesures concrètes, d'analyse transversale sur les disparités territoriales, par exemple en matière d'inégal accès aux soins, d'augmentation de la paupérisation chez les retraités,

---

<sup>1</sup> Le rapport a été remis aux ministres chargés des Comptes publics, de l'Autonomie et à la Secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées. Il est accessible ici : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/276269.pdf>

ou encore d'inégalités de genre telle que la plus grande précarité des femmes âgées dépendantes. FO avait également dénoncé les contradictions entre les pistes tracées par M. Libault, et celles proposées par le gouvernement d'alors, sur des sujets qui préoccupent les salariés comme l'allongement de la durée de cotisation des retraites ou encore la création d'une nouvelle journée de solidarité.

Puis, en juillet 2019, à l'occasion de la publication de la lettre de mission confiée à Mme El Khomri en vue de l'élaboration d'un « Plan métiers », FO avait estimé que cette mission n'était pas à la hauteur des urgences, regrettant la place trop limitée laissée à des questions telles que la précarité, les difficultés propres au travail féminin, le temps partiel, les faibles salaires, ou encore les discriminations sexistes. Pour FO, le contenu du rapport remis en octobre 2019 était loin de correspondre aux besoins urgents des professionnels.

Dernier en date, le rapport remis ce mois-ci par M. Laurent Vachey appelle de vives inquiétudes, notamment car il projette de faire supporter le financement de la 5<sup>ème</sup> branche, élargie à l'autonomie, entre autres et surtout par les retraités.

Sur cet aspect comme plus largement, FO a fait connaître son opposition tout en précisant ses positions et revendications.

Sur la forme, FO a été auditionnée par la commission Vachey en juillet dernier, mais elle n'a pas été invitée à la remise du rapport. De plus, aucune liste des personnes consultées, ni de contributions des personnes consultées n'ont été annexées au présent rapport, ce qui aurait pourtant permis de mesurer l'étendue de la concertation menée.

La contribution de FO consécutive à l'audition, rappelle que nous étions favorables à la création d'un 5<sup>ème</sup> risque dépendance géré par l'assurance maladie (sur le modèle de ce qui existe en matière d'AT/MP), étant donné que la majorité des dépenses liées à la perte d'autonomie sont déjà assurées par cette branche puisqu'il s'agit précisément d'une conséquence de l'état de santé des personnes concernées.

Faisant part de notre crainte d'une coupure par rapport à la branche maladie, qui pourrait déboucher sur une médecine spécifique *a minima* pour les personnes en perte d'autonomie, nous avons souligné le risque d'amalgame résultant du regroupement au sein d'une même branche de la dépendance - qui renvoie au grand âge et au handicap - et de l'autonomie qui concerne des personnes de tout âge, avec à la clé un risque de stigmatisation.

### **Le périmètre de la 5<sup>ème</sup> branche**

Le rapport Vachey prévoit que la 5<sup>ème</sup> branche aura un champ plus large que l'actuelle CNSA par le biais de transferts depuis d'autres branches ou depuis le budget de l'Etat, sans pour autant empiéter sur les politiques de droit commun répondant aux besoins spécifiques des personnes âgées et handicapées (éducation, transport...). La lisibilité de cette 5<sup>ème</sup> branche est un point important. L'idée que certaines prestations n'y sont pas rattachées écarte d'emblée l'idée d'une branche « exhaustive » de l'autonomie. En outre, le rapport précise que les dépenses des départements en matière d'autonomie

(APA, PCH, aide sociale à l'hébergement) ne seront pas incluses pour des raisons de complexité juridique, ce qui ne les rendra donc pas visibles et faussera la vision d'ensemble de la politique de soutien à l'autonomie. Pour FO, il serait plus logique de bâtir sur l'existant pour améliorer le fonctionnement et la qualité des prises en charge, tant en nature qu'en espèces.

### **La gouvernance de la 5<sup>ème</sup> branche**

Lors de son audition, FO a estimé qu'il serait judicieux de confier la gestion administrative de la 5<sup>ème</sup> branche à la CNAM, avec une gouvernance spécifique sur le modèle des AT/MP.

Mais le rapport prévoit une gouvernance par la CNSA, avec l'appui des départements et des Agences régionales de santé (ARS). FO a pointé le problème de la gouvernance très large de la CNSA, avec une forte présence d'associations et une place très réduite pour les organisations syndicales, qui représentent pourtant les assurés sociaux. FO avait alors plaidé en faveur d'une gouvernance moins délitée de la CNSA. Mais cet argument n'a, semble-t-il, pas été entendu puisque le rapport VACHEY estime que le modèle du conseil de la CNSA, tel qu'il existe actuellement, ne devrait pas être remis en cause. En ceci, la gouvernance de la 5<sup>ème</sup> branche risque bel et bien d'échapper aux interlocuteurs sociaux et de donner la part belle à la défense d'intérêts particuliers !

Concernant les départements, le rapport évoque de possibles délégations de compétences en matière d'autorisation et de tarification des ARS vers les départements volontaires. Tout en rappelant l'importance du rôle des collectivités locales, il est important de prévoir des garde-fous pour éviter un accroissement des inégalités entre les départements. Les citoyens doivent avoir les mêmes droits, quel que soit le lieu où ils se trouvent sur le territoire.

### **Le financement de la 5<sup>ème</sup> branche**

Véritable catalogue à la Prévert, la liste des pistes de financement envisagées par le rapport Vachey s'apparente à un saupoudrage de mesures ne garantissant pas un financement pérenne pour la 5<sup>ème</sup> branche.

Lors de notre audition, nous avons rappelé la demande de FO d'un débat de fond sur le financement de la protection sociale. FO a en outre regretté le transfert de la dette sociale à la CADES (prolongeant cette dernière au moins jusqu'en 2033), étant donné que les ressources affectées à la CADES auraient pu servir de piste de financement pour l'autonomie. Favorable à un financement de la dépendance par le biais d'une cotisation spécifique portant sur les salaires, retraites et revenus financiers, FO a rappelé l'importance, pour la branche, de disposer de ressources qui ne soient pas trop dépendantes de l'aléa économique. Elle a également rappelé qu'elle n'était pas favorable à l'instauration d'une seconde journée de solidarité.

Si l'on peut se satisfaire que la piste d'une seconde journée de solidarité n'ait pas été retenue, d'autres mesures suscitent l'inquiétude, d'autant plus que certaines d'entre elles pourraient se retrouver très prochainement dans le projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2021.

Parmi les pistes proposées par le rapport Vachey, nombre d'entre elles risquent de pénaliser le pouvoir d'achat des personnes âgées, y compris modestes. Il en va ainsi de l'alignement du taux de CSG des retraités sur celui des actifs (soit 9,2 %), de la réduction de moitié du plafond de l'abattement fiscal de 10 % des pensions de retraite, de l'abaissement du plafond de 10 000 à 5 000 € pour la réduction d'impôts au titre des frais d'hébergement pour les personnes âgées vivant en établissement, ou encore de la suppression de l'exonération automatique de cotisations patronales, dès 70 ans, pour le recours aux services d'aide à domicile. Le calcul de l'aide personnalisée à l'autonomie pourrait également être revu pour tenir compte du patrimoine des bénéficiaires.

Le rapport préconise également un meilleur contrôle de l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui serait, selon le rapport, attribuée la plupart du temps sans examen des dossiers et sans contrôle des certificats médicaux, faute de personnel suffisant. Là encore, la prudence s'impose, car l'AAH est déjà dans la ligne de mire des pouvoirs publics (rapport de la Cour des comptes) et un durcissement de ses modalités d'attribution pourrait pénaliser des personnes aux revenus modestes. Par ailleurs, même si le rapport reste évasif sur ce point, l'idée de rapprocher l'AAH de l'ASPA, qui peut être récupérée sur succession, appelle à la vigilance.

Les actifs seraient également impactés par certaines propositions du rapport pour le financement de la 5<sup>ème</sup> branche : abaissement du plafond de la réduction d'impôts au titre des frais professionnels de 12 000 € à 6 000 €, abattement de 1,75 % sur l'assiette de la CSG-CRDS au titre des frais professionnels réduit de 4 à 1 seul plafond de Sécurité Sociale, réduction de la cotisation famille de 1,8 % s'appliquant seulement jusqu'à 2,5 fois le SMIC (contre 3,5 actuellement).

Le financement de la 5<sup>ème</sup> branche passerait aussi par des transferts de recettes destinées à d'autres objets, provenant du Fonds de réserve des retraites (FFR), d'Action Logement et éventuellement de recettes issues de la Branche famille.

Bien que le rapport Vachey précise que ces pistes de financement devront continuer à être travaillées dans les prochains mois, la 5<sup>ème</sup> branche, nouvellement « créée », reste pour le moins abstraite, tant pour ce qui est de son financement, que dans ses contours.

Amitiés syndicalistes.

**Serge LEGAGNOA**  
Secrétaire confédéral

**Yves VEYRIER**  
Secrétaire général