

De la réflexion collective à l'action Le Conseil de la CNSA fait le bilan de 10 ans de préconisations

Le Conseil de la CNSA formule tous les ans, dans le rapport d'activité de la Caisse, des propositions sur l'évolution des politiques publiques de l'aide à l'autonomie. En cette année anniversaire, il a souhaité mesurer le chemin parcouru en dressant [le bilan de ses préconisations](#). Il constate à cette occasion combien elles restent, pour la plupart d'entre elles, largement d'actualité.

Le Conseil, initiateur d'une culture commune sur l'aide à l'autonomie

Le Conseil a défini dans ses différents rapports les notions d'autonomie, de compensation, de convergence sans confusion des politiques gérontologiques et du handicap. Il a contribué à préciser le contenu de ce nouveau champ qu'était la compensation pour l'autonomie : une solidarité collective qui réponde à une situation d'atteinte à l'autonomie, et finance les nouvelles charges (« surcoûts ») liées aux besoins d'autonomie. Il s'agit d'un champ qui va au-delà des dépenses de soins et des dépenses de la vie courante.

Cette culture commune est née du dialogue entre les représentants des personnes âgées, des personnes handicapées, des institutions, des Départements et des fédérations gestionnaires qui siègent au Conseil. Ce mode de gouvernance atypique est l'une des forces de la CNSA. Il a également permis une transparence accrue sur les politiques menées et sur les moyens engagés. La CNSA réalise chaque année un bilan des créations de places dans les établissements et les services pour personnes âgées et pour personnes handicapées ; elle analyse l'activité des maisons départementales des personnes handicapées ; elle dresse un bilan de la médicalisation des établissements pour personnes âgées dépendantes ; elle fournit des explications sur l'utilisation de ses excédents...Une visibilité précieuse que son Conseil apprécie.

Mais la culture commune née au sein du Conseil et les concepts qu'il a définis ne sont pas encore connus et partagés suffisamment largement. **Le Conseil revendique que la société toute entière devienne plus accueillante et accessible à tous, et que le**

regard porté sur le handicap et sur la perte d'autonomie, encore trop marqué par la crainte ou le déni, évolue. La CNSA peut y contribuer à travers les actions qu'elle conduit en interface avec d'autres politiques publiques.

La solidarité pour l'autonomie, un champ de protection sociale à part entière

La gouvernance des politiques de l'autonomie a pris forme depuis 2006. La mise en place de la CNSA a été concomitante d'une montée en puissance des départements et de la création des agences régionales de santé. L'État et la CNSA ont explicité progressivement leurs rôles respectifs grâce notamment à la deuxième convention d'objectifs et de gestion de la CNSA ; et l'animation par la CNSA du réseau des maisons départementales des personnes handicapées et des agences régionales de santé a concrétisé une nouvelle forme de partenariat entre acteurs nationaux et locaux. **Malgré tout, les organisations sont très différentes d'un département à l'autre et les instruments dont dispose la CNSA pour harmoniser les pratiques de traitement des demandes des usagers restent limités. Le Conseil s'interroge donc sur les moyens de garantir une meilleure égalité de traitement des personnes sur l'ensemble du territoire.**

Les politiques d'aide à l'autonomie, financées en majorité par des recettes publiques, ont fait l'objet d'un investissement très important depuis la création de la CNSA, au niveau national et départemental, comme le préconisait le Conseil. **Il souligne cependant que l'effort doit être poursuivi** face à l'importance des besoins encore à couvrir, et il rappelle son attachement à la sanctuarisation des crédits.

Le secteur de l'aide à l'autonomie se caractérise également par la participation des associations représentatives des personnes à la gouvernance des politiques publiques : cet acquis précieux doit être préservé pour que la co-construction devienne la norme. Les conseils départementaux pour la citoyenneté et l'autonomie, prévus par le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement, vont dans ce sens. Le Conseil renouvelle ainsi sa volonté affirmée l'an dernier : mieux prendre en compte la parole des personnes en perte d'autonomie.

Le contenu et l'organisation de l'offre d'accompagnement doivent encore évoluer

Le Conseil de la CNSA fixe un cap : proposer à chacun des réponses personnalisées, évolutives, permettant un parcours de vie sans rupture et une vie parmi les autres.

Ceci suppose que, **pour dépasser la barrière d'âge de 60 ans, soit mise en place une convergence sans confusion, qu'une évaluation multidimensionnelle des attentes et des besoins de la personne soit réalisée pour toute demande de**

compensation, et que l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap soient en mesure de couvrir une palette de besoins plus large, en les solvabilisant mieux. Ces recommandations formulées par le Conseil dans ses tous premiers rapports restent encore à concrétiser. L'introduction d'un référentiel d'évaluation multidimensionnel des besoins et de la notion de projet de vie pour les personnes âgées dans le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement constituera une avancée. Dans son bilan, le Conseil constate également que la connaissance des besoins des personnes reste lacunaire et nécessite d'être davantage outillée.

Dès 2008, le Conseil appelait de ses vœux un maintien « à la hauteur des besoins du rythme de création de places et d'emplois, tant à domicile qu'en établissement ». Cette demande reste selon lui d'actualité. Il ajoute que cet effort doit s'accompagner d'une diversification des formes d'accompagnement, et d'un renforcement de l'offre de soutien aux proches aidants.

Le Conseil appelle également dans ses rapports successifs au décloisonnement institutionnel : décloisonnement entre État et Départements (dans le contexte de réforme territoriale, l'articulation entre agences régionales de santé et Départements reste cruciale), décloisonnement entre les secteurs sanitaire, social et médico-social. C'est en conjuguant efficacement leurs compétences autour des personnes et de leurs proches aidants qu'ils pourront proposer un accompagnement global et sans rupture. **Le Conseil appelle donc à un engagement volontariste de tous les acteurs concernés pour accompagner les personnes en situation de handicap et en perte d'autonomie de façon cohérente et adaptée, dans l'esprit du projet « Une réponse accompagnée pour tous ».** La coordination des politiques de prévention au sein des futures conférences des financeurs, prévues dans le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement, répondra également à une recommandation du Conseil de 2010.

Soumis au vote, ce chapitre prospectif a été approuvé à l'unanimité, les représentants de l'État ne prenant pas part au vote selon l'usage.

[L'intégralité du chapitre prospectif est consultable sur le site de la CNSA \(rubrique Actualités\).](#)

Contact presse

Aurore Anotin – CNSA

Tél. : 01 53 91 21 75 – 06 62 47 04 68

aurore.anotin@cnsa.fr

À propos de la CNSA

Créée par la loi du 30 juin 2004, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) exerce ses missions dans un cadre partenarial et en lien étroit avec les acteurs locaux de l'aide à l'autonomie.

Son originalité principale réside dans sa gouvernance spécifique : la composition plurielle et le rôle de son Conseil, véritable « parlement » du secteur médico-social.

Opérateur central des politiques d'aide à l'autonomie, à la fois caisse et agence, la CNSA a vu ses missions s'élargir depuis sa création, notamment par les lois du 11 février 2005 et du 21 juillet 2009. Elle est chargée de :

- Participer au financement de l'aide à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées : contribution au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap, concours au financement des maisons départementales des personnes handicapées, affectation des crédits destinés aux établissements et services médico-sociaux, soutien à la modernisation et à la professionnalisation des services d'aide à domicile.
- Garantir l'égalité de traitement sur tout le territoire quel que soit l'âge et le type de handicap, en veillant à une répartition équitable des ressources et en apportant un appui technique aux acteurs locaux pour favoriser l'harmonisation des pratiques.
- Assurer une mission d'information et d'animation de réseau.
- Enfin, la CNSA a un rôle d'expertise et de recherche sur toutes les questions liées à l'accès à l'autonomie, quels que soient l'âge et l'origine du handicap.

En 2015, la CNSA gère un budget de **22,8 milliards d'euros** (12,5 milliards destinés aux personnes âgées et 10,3 milliards destinés aux personnes handicapées).

Rappel des thèmes de réflexion du Conseil

Dès son premier rapport au Parlement en 2006, le Conseil de la CNSA a souhaité contribuer, par des propositions prospectives, à l'élaboration d'une réponse de qualité aux attentes des personnes en situation de perte d'autonomie.

Les huit rapports annuels du Conseil de la CNSA retracent l'avancée de la réflexion collective de ses membres ; réflexion sur le contenu de la « solidarité pour l'autonomie » et réflexion sur les principes d'organisation des politiques publiques à respecter.

Les rapports de 2006 à 2009 ont porté sur les principes et sur les modes de gouvernance à inscrire au fondement des politiques d'aide à l'autonomie.

- **En 2006 : Un sens partagé, une perspective à déployer**
- **En 2007 : Construire un nouveau champ de protection sociale** (ce rapport est considéré comme fondateur et les membres du Conseil s'y réfèrent encore régulièrement)
- **En 2008 : Consolider pour développer**
- **En 2009 : Autonomie, santé et territoires : accompagner les personnes**

De portée moins générale mais contenant des propositions opérationnelles plus ciblées, les rapports 2010, 2011, 2012 et 2013 peuvent être considérés comme représentatifs d'une deuxième « ère », signe qu'un certain nombre de principes étaient posés et que l'on pouvait capitaliser sur ce socle pour approfondir des enjeux plus précis.

- **En 2010 : Une politique de prévention au service de l'autonomie.**
- **En 2011 : Accompagner les proches aidants, ces acteurs « invisibles »**
- **En 2012 : Promouvoir la continuité des parcours de vie : d'une responsabilité collective à un engagement partagé**
- **En 2013 : Affirmer la citoyenneté de tous : construire ensemble les politiques qui nous concernent**

Résumé des préconisations 2015 du Conseil de la CNSA

Gouvernance et organisation institutionnelle :

- (1) Conserver dans les rapports annuels de la CNSA un espace d'expression et de proposition aux pouvoirs publics
- (2) Procéder à une large diffusion des travaux de la CNSA et de son Conseil en veillant à leur bonne appropriation
- (3) Veiller à la clarté de l'articulation entre l'État et la CNSA dans le cadre de la préparation de la COG 2016-2019
- (4) Garantir, à travers l'organisation du Gouvernement et de l'action des différents ministères, une approche cohérente et globale des politiques de l'autonomie et un travail transversal avec les autres champs de politiques publiques

Amélioration de la connaissance des besoins et des réponses :

- (5) Poursuivre les travaux d'amélioration de la connaissance des besoins
- (6) Progresser dans la mesure de l'égalité de traitement et de son évolution et publier régulièrement des informations comparatives entre Départements, sur les prestations accordées et le niveau de dépense par habitant

Mobilisation au service de la continuité des parcours :

- (7) Assurer la mobilisation de tous pour la mise en œuvre concrète du projet « Une réponse accompagnée pour tous »
- (8) Faire de chaque intervenant du parcours des personnes (MDPH, établissements et services, acteurs du soin, école, etc.) un acteur de l'inclusion, au service de la continuité de ce parcours et de son adéquation avec le projet de vie de la personne
- (9) Clarifier l'articulation entre les différents dispositifs visant la coordination des acteurs et l'intégration des services d'aide et de soin (dont la méthode MAIA)

Des réponses à la hauteur des besoins :

- (10) Poursuivre l'augmentation et l'adaptation des capacités d'accueil et d'accompagnement afin que l'offre soit à la hauteur des besoins des personnes et de l'évolution démographique. Faire porter à cette occasion les analyses de la CNSA sur l'ensemble de l'offre d'accompagnement, y compris les structures non financées par l'assurance maladie
- (11) Structurer le secteur des aides techniques et améliorer sa lisibilité pour les usagers et les professionnels
- (12) Rendre les activités domestiques et l'aide à la parentalité éligibles à la prestation de compensation du handicap
- (13) Traduire concrètement dans les actes, les engagements pris par les signataires de la charte Romain Jacob sur l'accès aux soins, et valoriser les consultations des

professionnels de santé auprès des personnes en situation de handicap pour répondre à des besoins qui leurs sont spécifiques

Contribution du Conseil aux suites du projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement :

(14) Associer le Conseil de la CNSA à la validation du futur cahier des charges du label « Maison départementale de l'Autonomie » (prévu par le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement).

(15) Garantir, par un pilotage rapproché des futures « conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie » par la CNSA, la diffusion de grandes orientations communes et conformes aux recommandations du Conseil