

Déclaration de M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, sur le rôle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dans la politique en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées, Paris le 2 mai 2005.

Monsieur le ministre, Mesdames les ministres, Monsieur le premier président de la Cour des comptes, Monsieur le président du Conseil d'administration, Mesdames et Messieurs les membres du conseil, Monsieur le directeur,

Le Président de la République a demandé, le 8 février dernier, de préparer dans les trois mois l'installation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Aujourd'hui, nous avons tous ensemble la satisfaction que cet engagement a été tenu.

Je tiens à saluer le travail réalisé par Philippe Douste-Blazy, par Marie-Anne Montchamp, par Catherine Vautrin, et je remercie de sa présence à nos côtés M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des Comptes.

J'éprouve, quant à moi, une émotion supplémentaire à pouvoir accueillir ici même un nouvel organisme de protection sociale pour donner le coup d'envoi d'une réforme majeure depuis la création de la sécurité sociale.

1 - C'est une " nouvelle étape ", car l'installation du conseil de la CNSA est à la fois un point d'aboutissement et un point de départ.

a) C'est un point d'aboutissement.

J'avais annoncé, le 6 novembre 2003, que " la reconnaissance de la dépendance et les besoins nouveaux qu'elle occasionne doivent conduire à la création d'une nouvelle branche de la protection sociale ".

Beaucoup de progrès ont été réalisés depuis l'annonce à cette date du plan pluriannuel 2004-2008, depuis la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, depuis la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Cette période transitoire a permis d'élaborer dans la concertation l'architecture institutionnelle et financière de la CNSA, sur la base des propositions que j'avais demandées à deux experts, MM. Raoul Briet et Pierre Jamet.

Durant cette période transitoire, la CNSA en préfiguration a commencé, dès le 1er juillet 2004, à apporter sa contribution financière au renforcement du concours national de l'APA et à une plus grande médicalisation des établissements hébergeant des personnes en perte d'autonomie. Ces moyens nouveaux ont été gérés par le Fonds de solidarité vieillesse, dont je tiens à remercier ici le directeur ainsi que ses collaborateurs.

b) Mais l'installation du conseil est surtout un point de départ.

Car le véritable démarrage de la CNSA, c'est aujourd'hui.

A la suite de la publication récente du décret du 20 avril 2005 relatif à la composition et au fonctionnement des instances dirigeantes et du conseil scientifique de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, celle-ci va désormais pouvoir s'organiser pour définir ses orientations et mettre en oeuvre ses actions.

Cette Caisse est née du besoin de renforcer significativement les moyens d'action en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées par la mise en oeuvre d'une solidarité plus active entre les Français.

Elle s'enracine, en effet, dans la douloureuse prise de conscience collective qui a suivi la canicule estivale de 2003.

Cette solidarité prend la forme d'une journée nationale.

En contrepartie, une contribution financière égale à 0,30 % de la masse salariale est acquittée depuis le 1er juillet 2004 par les employeurs privés et publics.

Elle est élargie aux revenus du patrimoine et des placements (hors épargne populaire).

Cette initiative a été largement approuvée à l'automne 2003. Si elle suscite aujourd'hui des critiques ou des incompréhensions, nous n'avons pourtant guère le choix : notre pays doit dégager des moyens supplémentaires pour faire face aux nouveaux besoins, mais nous devons également limiter au maximum les prélèvements obligatoires pour développer la compétitivité de notre pays, c'est-à-dire pour favoriser la croissance et l'emploi.

Toutefois, comme j'ai déjà eu l'occasion de l'annoncer, l'institution de cette journée nationale de solidarité fera l'objet ultérieurement, comme toutes les réformes importantes, d'une évaluation, et d'une éventuelle adaptation.

Elle est en tout cas une étape décisive dans la lutte contre l'isolement des personnes fragiles, contre les égoïsmes particuliers et contre l'indifférence collective.

2 - Le constat de l'insuffisante prise en charge des personnes en perte d'autonomie

Comme beaucoup de pays, la France doit relever le défi du vieillissement et de l'insuffisante intégration des personnes handicapées dans notre société.

a) Le défi du vieillissement ne se limite pas à la seule évolution des régimes de retraite, que le Gouvernement s'est attaché à sauvegarder.

Il concerne plus généralement l'attention que doit porter notre société au très grand âge. L'amélioration progressive des pensions et l'allongement continu de l'espérance de vie dans les dernières années suscitent aujourd'hui de nouvelles exigences : notre société n'accepte plus que nos aînés puissent connaître une vieillesse empreinte de solitude durable, de tristesse résignée ou d'insuffisante prise en charge sociale et médicale.

Le drame de l'été 2003 a accéléré la prise de conscience collective du vieillissement démographique de notre pays, mais aussi du retard accumulé en ce qui concerne son accompagnement social et sa prise en charge médicale.

La France compte environ 12 millions de personnes âgées de 60 ans ou plus.

Elles seront 17 millions en 2020. Parmi celles-ci, un peu plus d'1 million a plus de 85 ans : leur nombre va pratiquement doubler sur la même période.

Le vieillissement sera très marqué jusqu'en 2035, du fait de l'arrivée aux âges élevés des générations nombreuses du baby-boom, nées entre 1945 et 1975 : les premières d'entre elles, nées après guerre, atteignent 60 ans dès cette année et auront 80 ans en 2025.

De plus, ces générations resteront en vie plus longtemps : aujourd'hui, un homme de 80 ans a une espérance de vie de 8 ans et une femme 10 ans ; en 2035, ces espérances de vie à 80 ans seront vraisemblablement de 10 et 12 ans.

A ce changement démographique doit correspondre une adaptation des modes de prise en charge.

Il fallait donc impérativement relever ce défi de la longévité en refusant l'assimilation de l'âge à la fatalité d'une fragilité croissante, au destin de la maladie ou au déclin de l'autonomie.

Nous devons accompagner le choix privilégié du maintien de la vie à domicile en offrant, en cas de difficulté, une palette de choix, comme l'accueil de jour ou l'hébergement temporaire.

Le plan que j'ai lancé le 6 novembre 2003 pour la période 2004-2008 a amorcé avec détermination la réponse du Gouvernement à ce défi majeur.

De fait, fin 2004, plus de 60 % de la capacité d'accueil des établissements pour personnes âgées faisaient l'objet d'une convention, grâce à l'accélération significative de la médicalisation des établissements concernés.

b) L'égalité des chances et des droits des personnes handicapées, leur participation à la vie sociale et leur entière citoyenneté sont d'autres défis sociaux que nous avons à relever ensemble.

La loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975 avait fondé, on le sait, une obligation nationale de solidarité à leur égard.

Trente ans après, nous pouvons mesurer la mobilisation de la société toute entière en faveur des personnes handicapées.

Notre société leur consacre environ 1,7 % du PIB, soit 6,1 % des prestations de protection sociale, c'est-à-dire près de 26 milliards d'euros.

Cet effort considérable de la nation a permis non seulement de garantir des ressources aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation d'éducation spéciale (AES), mais aussi de financer leur besoin de tierce personne et d'apporter une aide au logement.

Il a également permis de créer un grand nombre de places en établissement et de développer des services appropriés, en particulier d'auxiliaires de vie ou d'éducation spécialisée et de soins à domicile.

Mais, comme l'ont rappelé, à juste titre, les constats réalisés depuis plusieurs années à l'initiative des associations, de l'administration ou du Parlement, des insuffisances subsistent et des attentes demeurent pour tous les types de handicap.

C'est pourquoi le Président de la République a souhaité, à la lumière de ces différents constats, que l'amélioration de la place des personnes handicapées dans la société française constitue un objectif prioritaire de l'action gouvernementale.

La loi du 11 février 2005 met en oeuvre le principe général de non-discrimination pour placer désormais la personne handicapée au centre des dispositifs qui la concernent. Aux traditionnelles classifications administratives, elle substitue ainsi une nouvelle logique de service d'aide à la personne.

Elle garantit aux personnes handicapées le libre choix de leur projet de vie grâce tout d'abord à la compensation des conséquences de leur handicap.

Toute personne handicapée aura droit désormais aux aides qui lui auront été reconnues nécessaires, pour répondre de façon appropriée à ses besoins spécifiques, qu'il s'agisse de prestations en nature ou en espèces ou de services d'accompagnement à la vie en milieu ordinaire ou en établissement.

C'est l'objet de la nouvelle prestation de compensation du handicap.

La loi assure également un revenu d'existence favorisant une vie autonome digne.

La loi favorise, de plus, une participation effective des personnes handicapées à la vie sociale.

D'une part, elle assure une véritable intégration scolaire, qui est trop souvent restée lettre morte.

D'autre part, elle facilite l'insertion professionnelle en donnant la priorité au travail en milieu ordinaire à chaque fois que c'est possible.

La loi, enfin, rend effective l'obligation d'accessibilité et l'étend même de façon progressive aux établissements recevant du public.

3 - La CNSA est la réponse novatrice que le Gouvernement a voulu apporter à ces deux grands défis du vieillissement et du handicap.

Les travaux préalables à la création de la CNSA ont fait l'objet de débats intenses, passionnés et constructifs, toujours soucieux de faire franchir à notre protection sociale une étape majeure en substituant au champ traditionnel de l'assistance celui, plus exigeant, d'une protection sociale fondée sur des droits reconnus par la loi.

La CNSA est à cet égard novatrice tant dans ses principes que dans son organisation.

a) Comme l'a indiqué le Président de la République le 8 février dernier, " une nouvelle branche de la protection sociale va ainsi voir le jour ".

A l'origine de notre protection sociale, il y a 60 ans, le risque lié à la perte d'autonomie n'a pas été identifié en tant que tel.

De ce fait, le dispositif actuel de prise en charge correspond plus à l'empilement successif de législations cloisonnées qu'à une organisation structurée et globale, capable de s'adapter à l'augmentation prévisible des besoins et de la demande sociale.

La CNSA sera par là-même une grande simplification en évitant la juxtaposition de prestations individuelles et collectives, dont la responsabilité est trop dispersée entre les collectivités territoriales, l'État et la sécurité sociale.

Les moyens mobilisables par l'État et l'assurance maladie sont désormais rassemblés pour prendre en charge la perte d'autonomie.

Je souhaite, de plus, que la CNSA corrige les insuffisances actuelles de pilotage, de suivi et d'évaluation, qui nuisent à l'efficacité des moyens et à l'équité de leur répartition.

Cette nouvelle branche est originale aussi par l'articulation qu'elle instaure entre, d'une part, le rôle de l'État, garant par son concours financier de l'égalité de traitement au plan national, et, d'autre part, les compétences des collectivités départementales, qui représentent le niveau de gestion et de proximité le mieux adapté aux besoins très divers de personnes fragiles.

Dans le domaine des personnes âgées, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) illustre déjà ce choix d'une gestion et d'un financement partagés.

Il en va désormais de même en ce qui concerne les personnes handicapées.

Pour améliorer l'efficacité des politiques publiques et simplifier des démarches trop complexes, la loi du 11 février 2005 réunit désormais l'ensemble des partenaires au sein de deux instances renouées, à savoir la maison départementale des personnes handicapées et la maison des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

b) Cette nouvelle forme de protection sociale est également novatrice par son organisation financière et administrative.

La CNSA est tout d'abord une caisse de protection sociale et non un simple fonds de financement.

En 2004 et 2005, le rôle de la CNSA consiste essentiellement à apporter sa contribution financière au renforcement financier de l'APA et à la progression significative de l'ONDAM médico-social au titre de la loi de financement de la sécurité sociale.

Mais, dès 2006, la CNSA sera chargée de gérer cette enveloppe d'assurance maladie, soit environ 12 milliards d'euros, en complément de ses recettes propres, c'est-à-dire la contribution de solidarité de 0,30 %, soit 2 milliards d'euros, et 0,1 point de CSG déjà affecté à l'APA, soit environ 1 milliard d'euros.

Au total, le " périmètre financier " de la CNSA sera donc, dès 2006, d'environ 15 milliards d'euros.

Cette organisation préserve aussi l'universalité de l'assurance maladie.

Le Gouvernement, la représentation nationale et les partenaires sociaux sont attachés à ce principe.

C'est pourquoi je tiens à le réaffirmer avec force : il n'y aura pas, d'un côté, une assurance maladie consacrée spécifiquement aux personnes âgées et aux personnes handicapées, et, d'un autre côté, une assurance maladie pour tous les autres.

Que la dépense concerne les établissements hospitaliers, la médecine libérale ou la médicalisation des établissements et services pour les personnes dépendantes, elle demeurera soumise au débat et au vote annuel du Parlement au titre de la loi de financement de la sécurité sociale.

Il n'y a pas et il n'y aura pas de changement à ce niveau.

La novation se situe, en revanche, dans la répartition de l'ONDAM médico-social, qui relèvera désormais de votre Caisse.

Seul ce mode d'organisation garantit, dans le cadre des orientations de votre conseil, un pilotage global des financements liés à la perte d'autonomie, quelle qu'en soit l'origine.

Il évite la dispersion des interventions actuelles de l'État en confiant à la CNSA un rôle d'opérateur unique dans le domaine médico-social.

Il garantit aussi une répartition équitable des crédits d'assurance maladie entre tous les établissements et services médico-sociaux.

La CNSA s'appuiera, à ce but, sur la programmation interdépartementale confiée aux préfets de région, en lien avec les schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale, dont la responsabilité relève désormais des conseils généraux depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Une autre caractéristique novatrice de la CNSA tient à la sécurité de son financement.

A la différence, en effet, de bien des plans annoncés dans le passé, le plan actuel est financé sur toute sa durée : il apportera 9 milliards d'euros de 2004 à 2008.

De plus, le produit de la contribution de solidarité, soit environ 2 milliards d'euros par an, est affecté intégralement et exclusivement à la CNSA.

L'existence d'une caisse spécifique assure ainsi la transparence de cette affectation. A ce titre, la CNSA " sanctuarise " les crédits issus de la journée de solidarité. Elle garantit que l'effet " vignette automobile " ne se renouvellera pas.

En travaillant une journée de solidarité, les Français ont ainsi l'assurance qu'aucun euro correspondant ne sera utilisé à d'autre but que la prise en charge améliorée des personnes en perte d'autonomie.

Pour veiller à cet engagement, j'ai voulu que des garanties exceptionnelles soient données à nos concitoyens.

C'est pourquoi la Cour des comptes installera dans les toutes prochaines semaines une mission spécifique, chargée d'évaluer les conditions de mise en place de la CNSA et l'affectation de ses ressources. Le premier président de la Cour des comptes nous le précisera tout à l'heure.

Dès 2005, la CNSA pourra mettre en oeuvre un très important programme de travail :

en consacrant environ 1400 millions d'euros à l'APA, au titre du concours de l'État, par consolidation de l'augmentation annuelle de 400 millions décidée en 2003 ;

- en renforçant à hauteur d'environ 360 millions d'euros la médicalisation des établissements et services en faveur des personnes âgées et 220 millions d'euros pour les personnes handicapées, en complément de l'ONDAM médico-social qui progresse au total de plus de 11 % ;

- en mettant en place dès cette année la prestation de compensation en faveur des personnes très lourdement handicapées, soit environ 180 millions d'euros ;

- en affectant 100 millions d'euros à l'aide à des dépenses exceptionnelles, liées notamment à la mise aux normes techniques des établissements pour personnes âgées et pour personnes handicapées ;

- en constituant, enfin, une réserve provisoire consacrée exclusivement à la montée en charge de la CNSA, au fur et à mesure de la médicalisation des établissements, des créations de places et du développement de la prestation de compensation du handicap.

Pour faire face à ces enjeux financiers, il a paru souhaitable de créer un mode de gouvernance inédit dans notre système de protection sociale.

Votre conseil reflète, par sa composition, la recherche d'un équilibre entre l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire et l'accompagnement de terrain, qui seul permet une évaluation très personnalisée des besoins individuels.

Cette composition s'efforce de concilier l'exigence, souvent rappelée par nos concitoyens, d'une régulation nationale confiée à l'État, avec la responsabilité des élus dans le cadre d'une décentralisation désormais avancée dans le domaine social, avec la force d'initiative des associations et des partenaires sociaux, ainsi qu'avec l'expertise d'institutions et de personnalités qualifiées.

Pour favoriser la réussite de cette conduite du changement, j'ai souhaité que M. Denis Piveteau, maître des requêtes au Conseil d'État, puisse assurer la direction d'une mission de préfiguration de la nouvelle Caisse.

Je le remercie d'avoir préparé, avec ses collaborateurs, la prise de relais du Fonds de solidarité vieillesse et le démarrage effectif de la CNSA.

Je lui en suis d'autant plus reconnaissant que les enjeux sont lourds et qu'il lui incombera d'imaginer un mode de pilotage sans précédent dans l'histoire de notre protection sociale.

Il sera nommé prochainement directeur de la Caisse.

Pour définir ses orientations, la CNSA pourra bénéficier également de l'expertise du conseil scientifique, notamment en ce qui concerne les référentiels nationaux d'évaluation des déficiences et de la perte d'autonomie.

Vous l'avez compris, de nombreux chantiers sont à ouvrir.

C'est pourquoi je souhaite que la préparation et la signature de la convention d'objectifs et de gestion entre la caisse et les services de l'État se réalise dans les meilleurs délais possibles.

Monsieur le Président, je tiens à saluer votre élection.

Le conseil vous a assuré, ainsi qu'aux deux vice-présidents, toute sa confiance pour animer ses délibérations et préparer ses orientations.

Merci de veiller à ce que la fraternité soit, dans la République, source d'une nouvelle protection sociale.

(Source <http://www.premier-ministre.gouv.fr>, le 3 mai 2005)