

# Le financement public des besoins des personnes en situation de handicap

## Avant-propos

La crise sanitaire liée à la Covid-19 a précipité le calendrier de création d'une 5ème branche Autonomie.

La loi « Dette sociale et Autonomie » a donc créé cette branche Autonomie de la Sécurité sociale qui sera pilotée par la CNSA. Cette 5ème branche concerne directement les personnes en situation de handicap et les proches aidants.

En effet, elle gèrera le risque de la perte d'autonomie et la nécessité du soutien à l'autonomie, quels que soient l'âge, l'état de santé ou le handicap.

La convergence entre les prestations des personnes âgées et des personnes en situation de handicap en matière d'autonomie est souhaitée par les acteurs depuis de nombreuses années. La loi « Dette sociale et Autonomie » offre une opportunité historique à saisir pour créer une branche Autonomie ambitieuse et moderne.

Si le Rapport Libault (2019) a permis de déterminer les besoins de financement public pour les personnes âgées, si le Rapport Vachey (2020) a posé les bases en termes de périmètre et de gouvernance de cette nouvelle branche, aucune étude complète à ce jour ne concerne spécifiquement les personnes en situation de handicap.

Le Collectif Handicaps, qui regroupe 48 associations nationales représentatives des personnes en situation de handicap, de leurs familles et des proches aidants s'est donné pour objectif de faire réaliser cette étude de manière rigoureuse par un acteur indépendant.

Après des échanges avec Lisa sur l'intérêt de mener cette étude, le Collectif Handicaps a décidé de soutenir Lisa dans la conduite de ce travail. Le propos et les conclusions ne sauraient pour autant engager le Collectif Handicaps.

Les parties sont également conscientes du caractère parcellaire de l'information disponible, qui appelle bien d'autres investigations.

## Synthèse du rapport

La Cinquième branche ou « branche autonomie » existe depuis le vote de la loi organique n°2020-991 et de la loi n°2020-992 du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie. La Loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 la prend en compte pour la première fois.

L'expression de 5ème branche n'est pas nouvelle : elle a été utilisée pour la première fois par Jean-Pierre Raffarin lors de la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en 2004-2005. L'idée de « cinquième risque » avait quant à elle circulé dès les années 1990.

L'idée fondatrice d'une branche dédiée à l'autonomie est l'articulation d'un modèle personnaliste dans une construction nationale : un modèle qui soit capable de prendre en compte la situation des personnes telles qu'elles sont, là où elles sont.

Une des préoccupations que l'on doit avoir désormais en matière de rapprochement Grand âge – handicap est la densité des matériaux de prospective financière et organisationnelle dont on dispose de part et d'autre.

Cela justifie un effort décuplé de connaissance et de prospective sur le champ des politiques en matière de handicap, que cette étude s'efforce d'amorcer. En guise d'avertissement aux lecteurs, il faut reconnaître les lacunes dans la connaissance, qui justifieront des investissements dans la durée de la part des institutions et des parties prenantes du monde du handicap.

Pour conduire ce travail, nous avons d'abord recensé les dépenses actuellement liées au soutien à l'autonomie et donc logiquement directement intégrables dans le budget de cette Cinquième branche. Ces dépenses étaient jusque-là assurées par les branches Santé et Accident du travail - maladie professionnelle (AT-MP) de la Sécurité sociale et par les départements. Elles ont vocation à compenser la perte d'autonomie des personnes en situation de handicap de différentes manières, au travers d'aides financières (la PCH, les rentes AT-MP), de services d'hébergement et d'accompagnement (notamment en ESMS) ou encore par des dépenses de gestion et d'investissements. Il faut y ajouter les dépenses fiscales (divers crédits et réductions d'impôts consentis en faveur des personnes en situation de handicap). Cet ensemble de dépenses a pu être estimé de manière fiable à environ 27,5 milliards d'euros.

Ensuite, tout en restant dans cette optique de compensation de la perte d'autonomie des personnes en situation de handicap, nous avons cherché à estimer la dépense que pourrait engendrer la satisfaction de certains besoins de ces personnes qui ne font pas encore l'objet d'une prise en compte au titre de la Sécurité sociale ou des dépenses des départements. Nous nous sommes concentrés sur l'élargissement du périmètre de la PCH, sur les aidants, ainsi que sur l'augmentation des moyens des ESMS, encore insuffisants.

Nous nous sommes heurtés ici à des difficultés dans l'estimation précise de ces dépenses. En effet, les études disponibles pèchent par un défaut de précision et de fiabilité. Il a donc souvent été impossible d'arriver à un chiffre parfaitement robuste.

Ceci nous a conduits, par prudence, à des estimations plutôt à la baisse des chiffres disponibles, conduisant parfois à sous-estimer certaines dépenses.

De plus, nous avons dû nous limiter à quelques besoins majeurs, connus et potentiellement chiffrables ou chiffrés, ce qui nous a sans doute conduits à ignorer, en l'absence de chiffres disponibles, de nombreux autres volets des besoins des personnes en situation de handicap qui ne font aujourd'hui l'objet d'aucune prise en charge.

Cette partie et ce bilan sont donc à utiliser avec prudence : le total auquel nous parvenons à court terme, d'environ 6 à 7 milliards d'euros, n'est donc qu'une fourchette basse prenant en compte les estimations de certains besoins des personnes en situation de handicap. Il serait donc plutôt à lire comme un socle minimal sur lequel ajouter d'autres dépenses possibles venant satisfaire des besoins non pris en compte dans notre étude, une fois celles-ci estimées plus précisément. Le chiffre de 6 à 7 milliards ne comprend qu'un palier de montée en charge de la PCH en matière de handicap psychique. A un horizon de 4 années (après montée en charge pour toute la population concernée), il est de 10,2 à 11,2 milliards d'euros.

Enfin, nous avons estimé le montant des autres prestations sociales potentiellement intégrables dans le budget de la 5ème branche, qui comprennent notamment l'AAH, l'AEEH et les diverses prestations liées à l'emploi. Ces dépenses, à la différence des prestations de compensation du handicap, ont une vocation sociale de soutien au revenu des personnes en situation de handicap. De fait, au lieu de provenir actuellement des branches Santé ou ATMP ou des départements, elles proviennent pour une large part de la branche Famille de la Sécurité sociale. La question de leur intégration à terme dans la 5ème branche de la Sécurité sociale n'étant pas encore tranchée, il nous a semblé préférable de les distinguer des dépenses ayant vocation à soutenir l'autonomie des personnes en situation de handicap, traitées dans les deux premières parties. Ces dépenses ont pu donner lieu à un chiffrage plus fiable. Nous sommes arrivés à un total d'environ 24,5 milliards d'euros pour ces dépenses.

Au total, par rapport à un effort social 2020 qui peut être estimé à près de 50 milliards d'euros, nos travaux envisagent un poids total de la branche à hauteur de 59 milliards d'euros à court terme (63 milliards à un horizon de 4 ans). Toutefois, ce chiffre agrégé ne doit pas prendre le pas sur le contenu du rapport : la lecture de celui-ci éclairera sur d'éventuelles difficultés méthodologiques rappelées ci-dessus, qui invitent à lire ce chiffre avec prudence et souplesse. L'estimation des financements nécessaires pour satisfaire les besoins effectifs des personnes en situation de handicap non encore compensés est par exemple relativement lacunaire, au vu du manque de sources disponibles sur la question. De plus, ce chiffre ne doit en rien masquer que ces dépenses se décomposent en différentes catégories, qu'elles relèvent parfois de logiques différentes, que certaines existent déjà quand d'autres ne sont que des dépenses potentielles, et que toutes n'ont peut-être pas vocation à être associées à la Cinquième branche de la Sécurité sociale. La consolidation sur ce registre se fera au fil des ans.

En considérant les dépenses actuelles, la couverture des besoins nouveaux (à court terme et à un horizon de 4 années) et l'intégration des dépenses sociales tierces, on peut établir la synthèse ci-dessous :

<b>Effort social 2020 en matière de handicap (en milliard d'euros)</b>		<b>49,9</b>
<b>Dépenses actuelles liées au soutien à l'autonomie intégrables dans le budget de la 5<sup>ème</sup> branche</b>		<b>27,3</b>
<b>Dépenses nouvelles liées à des besoins actuellement non couverts Année 1 de montée en charge de la PCH en matière de handicap psychique</b>	<b>Minimum</b>	<b>5,8</b>
	<b>Maximum</b>	<b>6,8</b>
<b>Autres dépenses sociales en faveur des personnes en situation de handicap</b>		<b>24,9</b>
<b>Dépenses totales potentielles de la branche sur le volet handicap (court terme)</b>	<b>Minimum</b>	<b>58</b>
	<b>Maximum</b>	<b>59</b>
<b>Dépenses totales potentielles de la branche sur le volet handicap après montée en charge de la PCH en matière de handicap psychique (au bout de 4 années)</b>	<b>Minimum</b>	<b>62,2</b>
	<b>Maximum</b>	<b>63,2</b>

LISA