



Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale

**PRINTEMPS SOCIAL DE L'ÉVALUATION :
ÉVALUATION EN CONTINU DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
LES NOUVEAUX RÔLES DE LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR
L'AUTONOMIE ET LA RÉALITÉ DE SA TRANSFORMATION EN BRANCHE DE LA
SÉCURITÉ SOCIALE, AU SERVICE DES PERSONNES ÂGÉES**

La loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a créé une cinquième branche au sein du régime général de la sécurité sociale, dédiée au soutien à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap ainsi que de leurs proches aidants. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2021 a consacré le rôle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dans la gouvernance de la branche en redéfinissant ses missions, son architecture financière et ses règles d'organisation. Dans la perspective de mesurer les résultats de cette réforme, la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss) a confié à Mme Monique Iborra (Renaissance), Mme Farida Amrani (La France insoumise - Nouvelle Union Populaire écologique et sociale) et M. Paul Christophe (Horizons et apparentés) l'évaluation de **l'article 32 de la LFSS 2021** portant cette réforme.

En amont de l'audition des administrations centrales en commission, les rapporteurs ont entendu Mme Virginie Magnant, directrice de la CNSA, M. Dominique Libault, M. Jean-René Lecerf, président du conseil de la CNSA, les associations représentant les personnes âgées et les personnes en situation de handicap ⁽¹⁾ ainsi que les partenaires sociaux siégeant dans ce même conseil et, enfin, l'Assemblée des départements de France (ADF).

I. LA MISE EN PLACE TANT ATTENDUE D'UNE BRANCHE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DÉDIÉE À L'AUTONOMIE, DONT LA GOUVERNANCE A ÉTÉ CONFÉE À LA CNSA

1. Une réforme attendue...

● Si le projet d'une cinquième branche de la sécurité sociale est ancien, **il n'a finalement été concrétisé qu'à partir de 2020**, avec les lois organique et ordinaire du 7 août 2020, complétées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 ⁽²⁾ et l'ordonnance du 1^{er} décembre 2021 ⁽³⁾.

(1) Ces dernières ayant transmis une contribution écrite aux rapporteurs.

(2) Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

(3) Ordonnance n° 2021-1554 du 1^{er} décembre 2021 relative à la mise en œuvre de la création de la cinquième branche du régime général de la sécurité sociale relative à l'autonomie.

Certes, les sujets de vieillesse et de handicap étaient identifiés avant cette date et relevaient du champ de l'action et de l'aide sociale et de la compétence des collectivités territoriales. La consécration d'une nouvelle branche et non un simple risque, est pourtant loin de n'être qu'un changement sémantique et témoigne néanmoins d'une volonté politique forte de donner une ambition nouvelle à la perte d'autonomie.

- Selon le rapport de M. Laurent Vachey, remis au Gouvernement le 14 septembre 2020, la création d'une branche dédiée à l'autonomie constitue un « tournant historique » et poursuit trois principaux objectifs :

- garantir l'égalité des droits en renforçant l'équité dans l'accès aux services et aux prestations sur l'ensemble du territoire national ;

- réduire la complexité de la politique de l'autonomie, caractérisée par la diversité des financeurs (État, sécurité sociale, CNSA, conseils départementaux, personnes elles-mêmes *via* leurs organismes complémentaires et associée), des ressources et des prestations proposées ;

- mettre en place une organisation plus efficiente, visant à préserver l'équilibre budgétaire de la branche tout en permettant d'améliorer la qualité des accompagnements et des parcours.

La mise en place d'une branche autonomie traduit enfin la volonté de créer un **droit objectif, universel et certain au soutien à l'autonomie**, que garantit la collectivité à tout citoyen.

2. ... Se traduisant par des changements significatifs en matière de politique de soutien à l'autonomie

➤ L'extension du rôle de la CNSA, transformée en caisse nationale de sécurité sociale

La LFSS 2021 a donné corps à la cinquième branche de la sécurité sociale en confortant la CNSA dans son rôle de gestionnaire de la branche et en réformant son mode de fonctionnement, d'intervention et de financement.

L'ordonnance du 1^{er} décembre 2021, prise en application de la LFSS 2021, a d'une part, inscrit dans le code de la sécurité sociale la plupart des dispositions relatives à la CNSA qui figuraient jusqu'alors au sein du code de l'action sociale et des familles, faisant de la branche autonomie, une branche de la sécurité sociale au même titre que les autres.

D'autre part, elle a étendu au conseil d'administration de la CNSA un certain nombre de dispositions applicables aux autres caisses nationales du régime général, s'agissant en particulier de l'obligation de parité entre les femmes et les hommes, des règles d'âge et d'incompatibilité, de la coordination des actions de contrôle et de service des prestations ou encore du droit d'opposition de l'État ⁽¹⁾.

(1) Ces dispositions entreront en vigueur le 31 décembre 2025.

Les missions de la CNSA telles que définies par le code de la sécurité sociale (art. L. 223-5)

Aux termes de l'article L. 14-10-1 du code de la sécurité sociale, la CNSA a pour rôle de :

- veiller à **l'équilibre financier** de la branche ;
- piloter et assurer **l'animation et la coordination des acteurs** participant à la mise en œuvre des politiques de soutien à l'autonomie afin de garantir l'équité et l'efficience de l'accompagnement des personnes concernées ;
- contribuer, en assurant une répartition territoriale sur le territoire national, au **financement** de la prévention de la perte d'autonomie, des établissements et services sociaux et médico-sociaux, des prestations individuelles d'aide à l'autonomie et des dispositifs mis en place aux niveaux national ou local en faveur de l'autonomie et des proches aidants, ainsi qu'au financement de l'investissement dans le champ du soutien à l'autonomie ;
- contribuer à **l'information** des personnes âgées, des personnes handicapées et de leurs proches aidants ;
- participer à la **recherche et à l'innovation** dans le champ du soutien à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ;
- prendre part à la **réflexion prospective sur les politiques de l'autonomie** et de proposer toute mesure visant à améliorer la couverture du risque ;
- contribuer à **l'attractivité des métiers** participant à l'accompagnement et au soutien à l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, notamment au travers de ses actions en faveur de la formation et de la professionnalisation des professionnels.

➤ Un gain de lisibilité en termes budgétaires

L'un des principaux intérêts de la mise en place d'une branche de la sécurité sociale spécifiquement dédiée à l'autonomie est **la possibilité donnée à la représentation nationale de se prononcer à échéance régulière sur les moyens consacrés à cette politique**. Les prévisions globales de recettes et de dépenses de la branche sont désormais inscrites dans le PLFSS et chaque année, à l'occasion de l'examen de ce texte, le Parlement vote les crédits pour les établissements et services, de même que les crédits fléchés vers les allocations et les concours aux départements.

– S'agissant des recettes de la branche autonomie, la création d'une nouvelle branche nécessitait de lui affecter des **ressources propres et pérennes**. La mise en place de la cinquième branche de la sécurité sociale s'est accompagnée d'une **transformation en profondeur de la structure des recettes de la CNSA** par la suppression du transfert d'une partie de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) médico-social, en contrepartie de l'affectation d'une fraction accrue de la contribution sociale généralisée (CSG) (1,93 %).

Désormais, **la quasi-totalité des ressources de la CNSA (et donc de la cinquième branche) est constituée de ressources propres (voir *infra*)**. Ainsi pour l'année 2022, les recettes prévisionnelles de la CNSA devraient s'élever à 35 milliards d'euros. À partir de 2024, la branche bénéficiera en outre d'une fraction de CSG augmentée de 0,15 point supplémentaire de la part de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

Recettes de la branche autonomie

Les recettes de la branche autonomie sont composées de :

- la CSG, qui représente 90 % de l'ensemble des recettes de la branche. Les recettes brutes de CSG affectées à la CNSA devraient ainsi s'élever à un montant évalué à 30,5 milliards d'euros en 2022 ⁽¹⁾ ;
- la **contribution de solidarité autonomie** (CSA) (la « journée de solidarité »), instaurée par la loi du 30 juin 2004 ⁽²⁾. Il s'agit d'une contribution de 0,3 % à la charge de l'employeur. La CSA devrait rapporter 2,4 milliards d'euros en 2022 ;
- la **contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie** (Casa). En vigueur depuis le 1^{er} avril 2013, elle est prélevée sur le montant brut (0,30 %) de certains avantages de vieillesse versés aux personnes domiciliées en France : les retraites, les pensions d'invalidité, les allocations de préretraite. Elle devrait rapporter 800 millions d'euros en 2021 ;
- depuis 2021, il faut ajouter à ces recettes, un **transfert de la Caisse nationale de l'assurance maladie** visant à financer les crédits d'investissement dans les établissements pour personnes âgées, programmées dans le cadre du Ségur de la santé (d'un montant de 500 millions d'euros en 2022).

– S'agissant des dépenses, **80 % des dépenses de la branche autonomie sont consacrées au financement des établissements et services médicosociaux (ESMS)** prenant en charge les personnes âgées en perte d'autonomie et les personnes en situation de handicap. Ce financement transite par l'objectif global de dépenses (OGD) en faveur des établissements médicosociaux, qui est une sous-composante de l'Ondam.

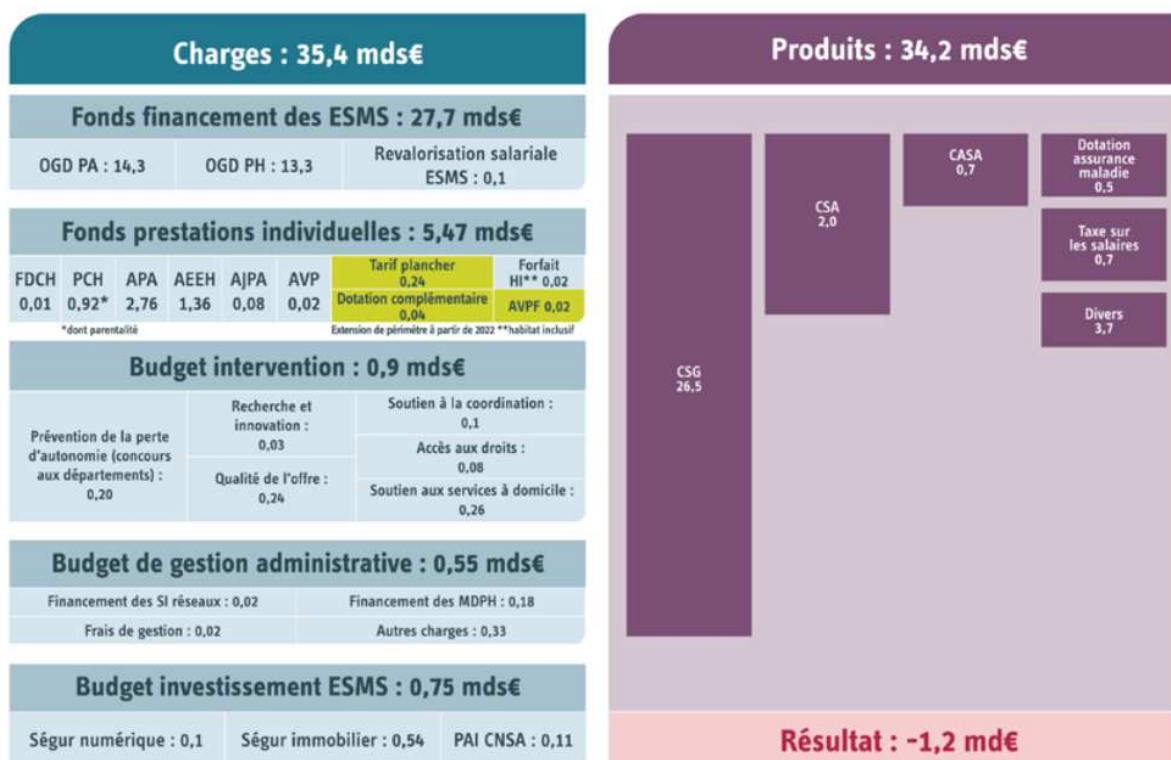
Le second poste de dépenses de la branche est constitué de sa participation au versement de prestations qui représentent environ 10 % de ses dépenses. La branche autonomie finance, depuis 2021, en intégralité, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), ainsi que l'allocation journalière de proche aidant (AJPA). Le transfert de l'AEEH, auparavant financée par la branche famille, à la branche autonomie, a parachevé la construction de cette dernière. La branche autonomie participe par ailleurs au financement de deux prestations en nature à travers des concours versés aux départements : l'allocation personnalisée d'autonomie (concours APA, qui représente environ 8 % des dépenses de la CNSA en 2021) et la prestation de compensation du handicap (concours PCH, qui en représente environ 2 %).

La branche couvre également les financements (concours et dotation) pour le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et finance 1,4 milliard d'euros de dépenses (soit 4 % de l'ensemble de ses charges) visant à renforcer la qualité des prises en charge des personnes en situation de perte d'autonomie.

(1) Annexe 7 (Dépenses de la branche autonomie et effort de la nation en faveur du soutien à l'autonomie), PLFSS 2023.

(2) Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Figure 1 : structure du budget de la cinquième branche en 2022



Source : CNSA, budget initial 2022.

- Un cadre juridique plus favorable à la planification et à la coordination des politiques de l'autonomie

La signature de conventions d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la CNSA constitue le dernier élément clé dans la mise en place de la branche autonomie. L'adoption de la COG État-CNSA (2022-2026) témoigne de l'initiation d'une démarche de planification et de coordination plus systématique des politiques de l'autonomie – avec notamment, l'anticipation de la création d'un service public territorial de l'autonomie (SPTA) et la mise en place d'un système d'information intégré pour le recouvrement de l'APA, destiné à l'ensemble des départements. La COG 2022-2026 entérine par ailleurs un changement d'échelle pour la CNSA qui bénéficie d'effectifs et de moyens renforcés pour mettre en œuvre les missions qui lui ont été attribuées. Sa directrice, Mme Virginie Magnant, précisait lors de son audition, que 80 équivalents temps-plein (ETP) supplémentaires allaient être recrutés d'ici 2026.

II. UNE CAISSE NATIONALE AUX RÈGLES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT SINGULIÈRES, CE QUI POSE UN CERTAIN NOMBRE DE DIFFICULTÉS

Malgré le rapprochement opéré avec les autres caisses de la sécurité sociale, la CNSA demeure régie par des règles de fonctionnement singulières. La cinquième branche apparaît toujours en processus de construction et nécessite un certain nombre de clarifications.

1. La CNSA, un organisme qui se distingue des quatre autres caisses du régime général par plusieurs aspects...

➤ L'absence de caisses locales

L'absence de caisses locales et de lien direct avec les assurés constitue une première spécificité de la branche autonomie, au regard des règles d'organisation des autres branches de sécurité sociale.

Selon l'annexe 1 au PLFSS 2023, un régime de sécurité sociale se caractérise d'une part, par une organisation administrative, déployée dans un réseau de caisses associant les personnes affiliées et d'autre part, par « *un ensemble de règles de couverture des risques sociaux (...) définissant les prestations auxquelles ces affiliés et leurs ayants droit ont un droit objectif, ainsi que les cotisations dont ils sont tenus de s'acquitter, sur un champ de risques plus ou moins étendu* ». La cinquième branche déroge à ce principe puisqu'il **n'existe aucune déclinaison institutionnelle en dehors de la CNSA**, structure faîtière. Cette dernière n'a donc aucun lien avec ses assurés et doit compter sur le relais de différents acteurs, qu'il s'agisse des conseils départementaux, des agences régionales de santé (ARS), des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et le cas échéant, des maisons pour l'autonomie (MDA).

➤ Des modalités de gouvernance spécifiques

La gouvernance de la cinquième branche se signale par son caractère bicéphale et multiscalaire, avec une **distinction parfois difficile à établir entre la gouvernance de la branche dans son ensemble et celle de la CNSA en tant que caisse**. Cela s'explique là encore par la transversalité de la politique de l'autonomie qui implique un ensemble d'acteurs très divers.

Les grandes orientations de la branche sont précisées et votées au sein du **conseil de la CNSA**, mais celui-ci est très différent du modèle paritaire des autres branches, où l'État n'est représenté que par des commissaires du Gouvernement.

Envisagé lors de la création de la CNSA comme un « parlement de l'autonomie », il est composé de cinquante-deux membres et l'État et ses représentants y disposent d'une majorité relative (45 % des voix). Les départements, acteurs bénéficiaires des ressources fléchées par la CNSA au titre de la mise en œuvre locale des politiques de l'autonomie, y ont un poids important.

Composition du conseil de la CNSA

Le conseil de la CNSA, qui compte cinquante-deux membres, est composé des acteurs suivants :

- six représentants des associations œuvrant au niveau national pour les personnes handicapées ainsi que leurs six suppléants ;
- six représentants des associations œuvrant au niveau national pour les personnes âgées ainsi que leurs six suppléants ;
- six représentants des conseils départementaux désignés, ainsi que leurs six suppléants, par l'Assemblée des départements de France ;
- cinq représentants des organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives au plan national et leurs cinq suppléants ;
- trois représentants désignés par les organisations professionnelles nationales d'employeurs représentatives et leurs trois suppléants ;
- dix représentants de l'État ;
- deux parlementaires ;
- huit représentants d'institutions intervenant dans les domaines de compétence de la Caisse et leurs huit suppléants ;
- trois personnalités qualifiées nommées par arrêté ministériel du 1^{er} février 2022 ;
- trois représentants des régimes de base d'assurance maladie et d'assurance vieillesse.

➤ Une cinquième branche au périmètre restreint, embrassant à peine la moitié de l'effort national consacré à l'autonomie

Une dernière spécificité de la branche autonomie réside dans le fait que le champ des politiques de l'autonomie dépasse largement le périmètre de celle-ci. Lorsque le Parlement se prononce sur le budget dédié à la CNSA dans le PLFSS, il ne se prononce en effet que sur un pan limité de l'effort national consacré à cette politique.

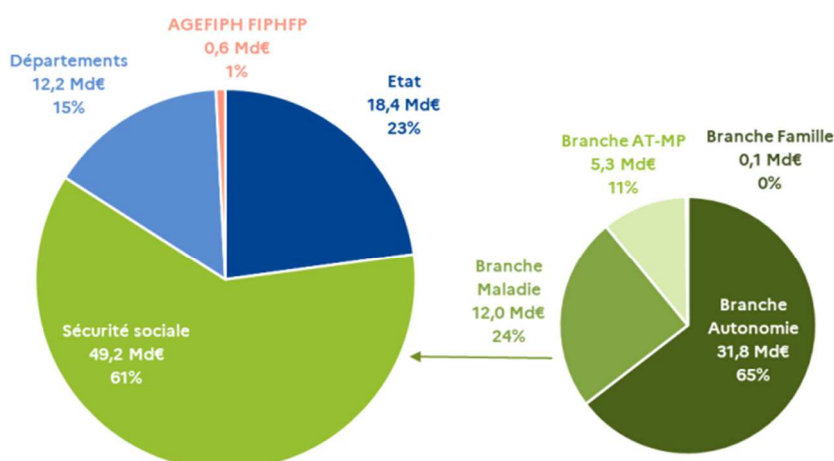
Ainsi, alors que les dépenses de la branche autonomie représentaient 36,2 milliards d'euros en 2021 ⁽¹⁾, l'effort national en faveur du soutien à l'autonomie (ENSA) s'élevait, quant à lui, à hauteur de 80 milliards d'euros. La sécurité sociale couvre ainsi environ 61 % des dépenses publiques consolidées dans l'ENSA et au sein de la sécurité sociale, la branche autonomie ne couvre que les deux tiers des dépenses de la politique de l'autonomie, cette dernière étant également financée par la branche maladie ⁽²⁾ (à hauteur de 24 %) et par la branche accidents du travail et maladies professionnelles ⁽³⁾ (AT-MP).

(1) Annexe VII, PLFSS 2023.

(2) S'agissant par exemple du financement des soins à domicile.

(3) S'agissant notamment des dépenses liées aux réparations ou aux rentes.

RÉPARTITION DE L'ENSA PAR FINANCEURS EN 2021



Source : DSS/SDEPF/6C sur données du REPSS « autonomie » annexé au PLFSS 2023.

Cette dispersion des politiques de l'autonomie est source de complexité, même si la définition, en annexe de chaque PLFSS, d'une trajectoire pluriannuelle de l'ensemble des dépenses de soutien à l'autonomie, représente une avancée en matière d'information et de planification des politiques publiques.

2. ... ce qui se traduit par un certain nombre de difficultés en matière de lisibilité, d'efficience et d'équité

Si ces différences s'expliquent en partie par la spécificité de la politique de l'autonomie et en particulier, par le grand nombre d'acteurs mobilisés, elles génèrent de la complexité et appellent des clarifications.

➤ Une cartographie institutionnelle particulièrement complexe pour les usagers

La capacité de la CNSA à générer plus d'équité et des réponses plus efficaces aux besoins des citoyens dépend de la structuration de la gouvernance locale du soutien à l'autonomie. En effet, comme l'indiquait le rapport de M. Laurent Vachey précité, « *il n'y aura pas de gouvernance nationale efficace sans gouvernance locale claire et stable* ».

Or, de par la diversité des acteurs impliqués, la configuration actuelle de la branche autonomie souffre toujours d'une grande complexité et ne permet pas aux usagers d'identifier facilement l'interlocuteur compétent selon le type de besoins. La mobilisation des conseils départementaux, des ARS et des MDPH se traduit souvent par un fonctionnement « en silo » dans la déclinaison locale des politiques de l'autonomie, ce qui nuit à l'effectivité de l'accès aux droits et à la cohérence du parcours de l'utilisateur.

- Un manque de clarté et de contrôle en matière d'attribution des budgets, nuisant à l'objectif d'égalité de traitement sur le territoire

La CNSA dispose d'une visibilité limitée sur le montant et la nature des différentes dépenses engagées par les organismes sur lesquels elle s'appuie pour la mise en œuvre des politiques de l'autonomie (notamment les départements et les ARS). En effet, ces organismes « relais » sont qualifiés de « bénéficiaires » des prestations fléchées par la CNSA, et ne sont pas liés à cette dernière par un contrat contraignant.

Cette absence de pouvoir de contrainte, qui s'explique en partie par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, engendre une **application parfois différenciée de la loi selon les territoires et rend difficile le contrôle de l'utilisation des fonds publics**. L'objectif de garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire ne semble donc pas pleinement satisfait, comme en témoigne par exemple la mise en place inégale de l'avenant 43 ⁽¹⁾ sur l'ensemble du territoire.

- Une gouvernance accordant une large place aux effecteurs, au détriment des partenaires sociaux

Au sein du conseil de la CNSA, la surreprésentation des représentants de l'État et des collectivités territoriales n'est pas sans poser question. Celle-ci fait notamment craindre le risque **d'acteurs « juges et parties »** puisque ces derniers votent sur les budgets qui leur sont ensuite octroyés. La place limitée des partenaires sociaux dans le conseil de la CNSA a par ailleurs été soulevée lors de plusieurs auditions. Cette place restreinte déroge au principe paritaire, envisagé comme garant de la légitimité de la gestion des ressources émanant de la solidarité nationale.

III. DES RÉFORMES SONT INDISPENSABLES POUR PERMETTRE À LA CNSA DE JOUER PLEINEMENT SON RÔLE

Les auditions ont mis en lumière la nécessité d'engager différentes réformes et clarifications pour permettre à la CNSA de remplir pleinement les missions qui lui ont été confiées par le législateur.

1. Renforcer les pouvoirs de contrôle quant à l'usage des dotations publiques dédiées à l'autonomie

La CNSA devrait disposer d'un pouvoir de contrôle et de sanction accru face aux acteurs qui n'utilisent pas les dotations qui leur sont attribuées pour les objectifs fixés par le législateur.

Afin de permettre à la CNSA de garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, aussi bien dans l'accès aux dispositifs que sur leur mise en œuvre, M. Jean-René Lecerf, président du conseil de la CNSA, et Mme Virginie Magnant, directrice de la CNSA, ont évoqué la mise en place prochaine d'un cadre de coordination plus étroit entre la CNSA et ses

(1) Entré en vigueur le 1^{er} octobre 2021, l'avenant 43 à la convention collective de la branche autonomie, est une revalorisation salariale des aides à domicile de la branche de l'aide à domicile, qui travaillent au quotidien auprès des personnes âgées et en situation de handicap.

partenaires locaux, *via* un conventionnement tripartite CNSA-départements-ARS, et ce sur l'ensemble du territoire. Aussi, la directrice de la CNSA a annoncé la mise en place d'une **mission nationale d'audit et d'un accompagnement au contrôle interne pour les maisons départementales de l'autonomie (MDA) et maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH)**. Cette mission, dotée de 6 ETP, pourra se rendre sur le terrain pour évaluer l'activité des agents de ces structures, et leur capacité à répondre aux besoins des usagers.

Les rapporteurs préconisent de leur côté d'instaurer un système de **contractualisation directe entre la CNSA et les acteurs locaux de l'autonomie** (ARS, conseils départementaux). Cette démarche enjoindrait les acteurs locaux à effectuer une reddition de comptes systématique.

Les rapporteurs souhaitent enfin rappeler que la CNSA doit désormais assurer un grand nombre de missions, qu'il s'agisse de veiller à l'équilibre de la branche, d'assurer l'équité des droits sur l'ensemble du territoire, de contribuer à la réflexion prospective sur les politiques de l'autonomie, ou encore au renforcement de l'attractivité des métiers de l'autonomie et au développement de l'habitat inclusif. Il est essentiel qu'elle se voit confier les ressources humaines et les instruments financiers, juridiques et statistiques nécessaires à l'exercice de ces nouvelles missions.

2. S'assurer de la mise en œuvre effective et adéquate du service public territorial de l'autonomie (SPTA)

Aux yeux des rapporteurs, il est important de s'assurer que le SPTA, actuellement en discussion au Parlement et prévu dans la COG 2022-2026, représente une **vraie simplification** pour les usagers et non pas une couche supplémentaire dans un paysage administratif déjà complexe : maisons de la solidarité, MDA, MDPH ou encore conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA), sur lesquels on aurait pu s'appuyer avant de créer la structure supplémentaire du SPTA.

Les auditions n'ont pas permis de dégager une idée claire de ce que serait la déclinaison opérationnelle sur les territoires, au-delà de la conférence réunissant de nombreux intervenants, services de l'État notamment, présidée par le Président du Conseil départemental et vice-présidée par le directeur général de l'ARS.

Le service public territorial de l'autonomie (SPTA)

Suggérée par le rapport rendu au gouvernement par M. Dominique Libault, la mise en place du SPTA devra se traduire par la création de guichets territoriaux « intégrés » consacrés à la délivrance des prestations de soutien à l'autonomie. Cette organisation visera à créer les conditions d'un regroupement des différents acteurs de l'autonomie (du grand âge et du handicap) au sein d'une structure, articulée, cohérente et interdépendante, pour aboutir « à une meilleure qualité d'accompagnement de la personne âgée et en situation de handicap ainsi que de ses aidants, que celle obtenue par les acteurs de manière individuelle et/ou sectorielle » ⁽¹⁾. Il est prévu un cahier des charges national entièrement axé sur le service à l'utilisateur.

Il aurait peut-être été nécessaire de réaliser une expérimentation avant de mettre en place le SPTA sur tous les départements, ceux-ci n'ayant pas les mêmes moyens ni les mêmes réseaux pour répondre aux objectifs définis.

3. Repenser la gouvernance et le mode de financement de la politique de l'autonomie, afin de permettre à la CNSA de remplir pleinement ses missions

Une réflexion sur le rôle de la CNSA et la branche autonomie ne peut enfin être engagée sans repenser sa **structure de gouvernance** et la cohérence de son modèle de financement. Après trois ans de mise en œuvre effective, une évaluation devrait être réalisée et rendue publique pour vérifier que les objectifs attendus sont atteints.

➤ Vers une refonte de la gouvernance de la CNSA

Pâtissant d'une faible lisibilité et, dans une certaine mesure, d'un déficit de légitimité, la gouvernance de la CNSA gagnerait à être réformée. Une clarification du rôle et des actions des acteurs étatiques et départementaux, ainsi qu'une consolidation de la place des partenaires sociaux seraient particulièrement souhaitables, les actions engagées s'appuyant sur un projet politique défini et partagé allant plus loin que les mesures budgétaires contenues dans le PLFSS.

➤ Vers un élargissement du périmètre de la cinquième branche

Aux yeux des rapporteurs, il est enfin nécessaire d'améliorer la lisibilité de la politique de l'autonomie, afin de lui donner toute sa portée et de disposer d'une **vision globale des dépenses consacrées à l'autonomie**. Cela participerait également à améliorer la visibilité de l'usage des finances publiques pour les citoyens.

(1) Rapport Libault : « vers un service public territorial de l'autonomie », 2019.