



CONSEIL DE L'ÂGE

Séance du Conseil de l'âge du 13 octobre 2020 **Note préparatoire à la discussion du rapport de M. Vachey**

Note 2 d'information sur les mesures de financement examinées par la mission Vachey

Nous synthétisons ici les éléments relatifs aux mesures de financement analysées par la mission pilotée par M Vachey sur la branche Autonomie « périmètre, gouvernance et financement » (septembre 2020) en les rapprochant des positions exprimées par le Conseil dans sa note remise à M. Vachey, le 31 juillet 2020, en réponse au questionnaire 5^e risque « Quelles mesures de financement du soutien à l'autonomie » que lui avait adressé la mission.

La mission a examiné cinq sources de financement potentielles.

A) Mesures n'impliquant pas d'augmentation des prélèvements obligatoires

1/ Transferts de ressources

Le rapport cite différentes ressources pouvant être réallouées à la branche autonomie pour une valeur totale estimée à 1 270 M€. S'y rajouteraient à partir de 2024 les 2,3 Md€ de CSG transféré de la CADES à la CNSA (la mission a écarté un transfert anticipé d'une part de la CSG, piste qui n'était pas défendue par le Conseil).

Sont ainsi mentionnés :

* la mobilisation du FRR à hauteur de 420 M€ par an, dès 2021, pour financer les aides à l'investissement consacrées à la rénovation des EHPAD. Cette option avait été retenue par le Conseil.

* Le transfert d'une partie des ressources d'*Action logement* à hauteur de 700 M€, dont 300 M€ pourrait provenir d'une réaffectation de la taxe sur les contrats d'assurance aujourd'hui affecté à *Action Logement* et 400 M€ d'un abaissement de la participation des employeurs de plus de 50 salariés à l'effort de construction, qui serait alors remplacé par la création d'un prélèvement pour l'autonomie d'un montant équivalent. Cette option n'a pas été examinée par le Conseil.

* Le transfert de l'ordre de 150 M€ depuis la branche famille, à partir de 2024. La mission souligne que c'est un choix politique sensible. Le Conseil avait clairement pris position contre cette option.

2/ Mesures d'économie dans le cadre de l'APA¹

La mission évoque une économie possible de 440 M€ de dépenses d'APA dont bénéficieraient les départements, dont :

* 300 M€ issus de la prise en compte dans la base ressource de l'APA d'un loyer fictif pour les allocataires propriétaires. ; L'économie estimée est très élevée au regard des estimations faites par le SG : sur la base d'un forfait logement identique à celui appliqué au RSA, le SG estimait l'économie d'APA à près de 80 M€, avec une hausse concomitante du crédit d'impôt de 40 M€.

* 40 M€ issus d'une augmentation de l'assiette des ménages en couple ;

* 100 M€ issus de la généralisation de la télégestion de l'APA à domicile, permettant de favoriser le contrôle d'effectivité des plans d'aide. Cette économie représenterait % des plans notifiés

Le Conseil de l'âge soulignait qu'il était prêt à soutenir certains ajustements limités de l'APA (prise en compte d'un forfait logement du type de celui mis en œuvre dans le RSA, modification de la clé de passage des ressources du couple pour définir l'assiette APA de l'allocataire) à condition que les économies réalisées viennent financer une amélioration de l'aide, et non une économie « sèche ». Les économies réalisables grâce à la généralisation de la télégestion, qui mériteraient d'être précisées, n'ont pas été discutées au sein du Conseil.

3/ Une réduction de certaines niches sociales et fiscales

* Le report de 70 à 75 ans de l'exonération de cotisations patronales dans le cadre du recours à une aide à domicile aurait un rendement attendu de 43 M€ (et de 78 M€ pour un report à 80 ans). La suppression de l'exonération du seul fait de l'âge aurait un rendement attendu de 180 M€. Au-delà de 70 ans, l'exonération ne concernerait alors plus que les allocataires de l'APA, les titulaires d'une carte d'invalidité à 80 % ou d'une carte mobilité inclusion invalidité, ou celles et ceux devant recourir à l'assistance d'une tierce personne pour les actes ordinaires de la vie.

Le Conseil de l'âge avait uniquement examiné le report de 70 à 75 ans de l'âge ouvrant droit à l'exonération de cotisations patronales. Le SG estimait le rendement net global à 22 M€, contre 43 M€ dans le rapport Vachey. L'écart s'explique peut-être par la non prise en compte de l'augmentation des sommes éligibles au crédit d'impôt.

* L'abaissement du plafond du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'une personne à domicile, de 12 000 € actuellement à 6 000 € (hors majoration en fonction des caractéristiques du foyer). Il permettrait de dégager 400 M€. C'est une option évoquée par le Conseil si l'on juge abusif les effets d'aubaine entraînés par le haut niveau des plafonds. Le Conseil privilégiait néanmoins une diminution des plafonds ciblée sur les non-allocataires de l'APA.

L'incidence de cette mesure est complexe. Elle pèse sur les ménages « ordinaires » qui ont un recours important à l'emploi à domicile qui sont surtout des ménages de haut revenu.

¹ Des économies pouvant être réalisées dans le cadre de l'AAH, à hauteur de 400 M€ d'ici 2024, sont également évoquées dans le rapport. Elles n'entrent cependant pas dans le champ du Conseil

S'agissant des allocataires de l'APA et pour leurs dépenses effectuées dans la limite des plafonds, la mesure ne concernerait que de façon marginale les ménages modestes (dont la participation à leur plan d'aide est faible) et serait concentrée sur les ménages aisés.

* L'abaissement du plafond annuel de la réduction d'impôt en établissement (passant de 10 000 € à 5 000 €) procurerait une économie estimée à 110 M€. C'est une option non étudiée par le Conseil. Rappelons que le Conseil avait évoqué la suppression de la réduction d'impôt dans l'hypothèse où on adopterait une prestation forfaitaire à l'hébergement pour supprimer le creux des aides publiques dont pâtissent les ménages de revenu moyen (dans ce cas, la suppression de la réduction d'impôt et de l'allocation de logement venaient en atténuation de la dépense).

B/ Des financements privés

* Concernant l'assurance dépendance, la mission Vachey ne fait pas état d'un modèle d'assurance privé obligatoire. Le Conseil n'y est pas favorable.

La mission écarte en revanche la mise en place d'un dispositif d'assurance complémentaire couvrant la dépendance en GIR 1 et 2, généralisé et adossé à une couverture complémentaire santé (à partir d'un âge restant à déterminer). Aux yeux de la mission, un tel dispositif aurait pour effet d'accroître les transferts des actifs vers les retraités âgés et d'augmenter le prix de la complémentaire santé (+15% à 25 % selon les hypothèses). La mission Vachey souligne en revanche que les assurances volontaires pourraient être rendues plus lisibles à l'image des contrats santé responsables, et bénéficier d'une taxation plus favorable. Le Conseil de l'âge s'est prononcé contre le cumul de déductibilité des primes et des rentes. Il est pour le reste sur la même ligne que la mission Vachey, que ce soit au regard d'un dispositif de généralisation de couvertures assurantielles adossées à un contrat santé² ou de l'intérêt d'un plus grand encadrement et d'une plus grande lisibilité des contrats souscrits à titre volontaires.

* Dans le cadre des contrats d'assurance vie, une exonération fiscale sur les rentes viagère bénéficiant aux personnes âgées en perte d'autonomie est décrite par la mission comme une piste prometteuse. Elle n'est pas chiffrée. C'est une possibilité qu'avait évoqué le Conseil de l'âge.

* Concernant la mobilisation du patrimoine immobilier, la mission souligne, comme le Conseil de l'âge précédemment, que les perspectives de développement du viager et

² Le Conseil soulignait dans sa note que l'inclusion d'une assurance dépendance dans les contrats de complémentaire santé supposait d'encadrer l'autonomie des acteurs et de mettre en place, au titre des contrats responsables, des mesures de régulation (sur le contenu des garanties, leur portabilité et leur transférabilité notamment). Reste qu'une telle option :

- ne dégagerait que des financements limités sauf à assumer une forte augmentation de la cotisation qui viendrait au demeurant concurrencer la couverture des besoins de santé. L'hypothèse de ne prévoir le dispositif qu'au-delà d'un certain âge diminuerait fortement son apport financier ;

- perpétuerait une séparation entre les salariés couverts par un accord national interprofessionnel et les ménages qui supporteraient cette cotisation sans aide d'un employeur ;

- ne satisfait pas les opposants à une assurance autonomie obligatoire. Le dispositif proposé s'apparente à un nouvel impôt mais sans les garanties d'un système public, universel, moins tributaire du statut professionnel et plus solide dans la définition des garanties.

du prêt viager hypothécaire, sont limitées. Le principe d'un prêt viager hypothécaire octroyé une fois entrée en perte d'autonomie (« prêt immobilier dépendance ») a été exposé à la mission.

Le Conseil s'est interrogé sur la spécificité et l'intérêt de ces prêts bancaires vis-à-vis du recours sur succession appliqué dans le cadre de l'aide sociale. Dans les deux cas, la personne âgée bénéficie d'un prêt (ou d'une « avance » dans le cadre de l'ASH) lui permettant de financer sa prise en charge, remboursable au moment du décès par l'intermédiaire de la vente du bien hypothéqué ou par les héritiers qui souhaitent conserver la propriété du logement. Trois différences majeures rendent cependant le recours sur succession appliqué dans le cadre de l'ASH plus attractif pour l'usager : le prêt se fait dans ce cas à un taux nul ; le montant du prêt n'est pas limité par la valeur de bien hypothéqué et le département porte le risque d'insolvabilité. Mais ce régime de l'ASH n'est accessible qu'aux résidents dont les ressources personnelles courantes ne lui permettent pas de payer sa redevance.

C/ Mesures impliquant une augmentation des prélèvements obligatoires

La mission n'a pas cité une augmentation du taux de CSG, ou une augmentation d'une cotisation de sécurité sociale. Elle a probablement considéré qu'à l'horizon où elle se situe (2024), les pistes de financement qu'elle a analysées sont suffisantes pour couvrir le besoin de financement.

Elle a étudié :

* l'instauration d'une deuxième journée de solidarité, pour une recette estimée à 2,1 Md€ au titre de la CSA et de 0,8 Md€ au titre de la CASA. La mission souligne les effets incertains sur l'économie et sur l'emploi. La note du Conseil de l'âge n'exprimait pas de position ferme sur ce point.

* l'abaissement du plafond de rémunération (de 3,5 SMIC actuellement à 2,5 SMIC) permettant de bénéficier d'une réduction de 1,8 point de la cotisation famille. Cette mesure pèserait sur les entreprises « mais sans effet notable sur l'emploi » selon la mission. Elle permettrait de dégager 1,1 Md€. Cette piste n'a pas été examinée par la Conseil de l'âge.

* la diminution du plafond de l'abattement pour frais professionnels. Actuellement, un abattement de 1,75 % sur l'assiette CSG-CRDS au titre de frais professionnels est prévu, calculé sur le montant brut des rémunérations inférieures à quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS). La mission propose de diminuer ce plafond à 1 PASS au lieu de 4 PASS, pour une recette estimée à 150 M€. La mesure pèserait sur les ménages de revenu intermédiaire entre 1 et 4 fois le plafond. Cette piste n'a pas été examinée par la Conseil de l'âge.

* l'alignement du taux normal de CSG des retraités (8,3 % actuellement) sur celui des actifs (9,2 % actuellement).

Cette hausse concernerait les ménages dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 22 940 €, soit 29 % des foyers fiscaux retraités. Elle ferait suite pour cette population à la hausse de 2018 (passage de 6,6 à 8,3). Pour réduire les effets de la mesure sur les pensions nettes, la mission propose :

- d'étaler la hausse sur 3 ans (+ 0,3 point par an), permettant « d'éviter une baisse des pensions puisqu'elles seraient parallèlement revalorisées chaque année sur l'inflation ».

- de supprimer en parallèle la cotisation d'AM (de 1 %) applicable sur les retraites complémentaires (cotisation dont le rendement est de 850 M€)

- d'intégrer la CASA dans l'objectif d'alignement des taux de CSG entre retraités et actif : l'alignement nécessiterait ainsi une hausse de 0,6 point au lieu de 0,9 point.

La mission estime à 780 M€ la recette générée qui pèserait sur la minorité la plus aisée des retraités.

Sans avoir étudié cette proposition, le Conseil de l'âge avait souligné l'ampleur des écarts de CSG entre retraités et actifs et indiqué les pistes possibles de réforme. Il avait souligné que l'alignement intégral des taux des retraités se traduirait par une forte hausse de la CSG des retraités les plus modestes.

* la réduction de moitié du plafond de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite (de 3 850 € par foyer à 1925 €). Il générerait une hausse de recette fiscale de 1,5 Md€.

La mesure concernerait une majorité des retraités (ceux dont les retraites actuelles se situent entre les deux plafonds précités). La majoration maximale d'IR pour un retraité disposant de 38 500€ de retraite et dont le taux marginal d'imposition est de 30%³ serait de 58,5€/mois⁴.

Le Conseil de l'âge rappelait que cet abattement est régulièrement remis en question et qu'il aurait un effet en cascade sur l'assujettissement à la CSG (simulations remontant à 2015 dans le rapport Moreau).

* la réduction de la CSG déductible de l'IR des retraités (passant de 5,9 % pour le taux normal et 4,2 % pour le taux médian à 3,8 %). L'augmentation ne toucherait pas ceux des retraités qui ne s'acquittent pas de la CSG ou ceux bénéficiant d'un taux réduit. La mission estime que la mesure dégagerait une augmentation des recettes fiscales de 80 M€. Cette piste n'avait pas été examinée par le Conseil.

* l'alignement de l'assiette de la CSA sur l'assiette de la CSG. La CSA ne s'applique actuellement pas à certains éléments sur les revenus d'activité qui font partie de l'assiette de la CSG. L'extension de la CSA aux compléments de salaires (épargne salariale notamment), aux revenus d'activité des travailleurs indépendants et aux revenus de remplacement (bénéficiaires des indemnités journalières ou des allocations chômage) générerait une recette fiscale de l'ordre de 590 M€. Certains membres du Conseil avaient soutenu un assujettissement des actifs actuellement exonérés de CSA.

* l'instauration d'un prélèvement sur les transmissions de patrimoine (successions et donations). La mission évoque :

1° une augmentation des DMTG sur l'assiette actuelle (50Md€, soit 17% des transmissions) de 0,8 ou 1 % pour une recette de 400 ou 500M. Il s'agirait d'un prélèvement proportionnel (alors que les DMTG ont actuellement un profil progressif avec le montant de la transmission).

Elle ne concernerait ni les petites successions (au-dessous de 50 000€ d'actif successoral net) ni les conjoints. Elle renchérirait la charge pesant sur les collatéraux

³ RFR compris entre 25 660 € à 73 369 €

⁴ 1,48% de sa retraite.

et tiers dont le note du Conseil avait souligné la lourdeur, très contestable notamment pour les beaux-enfants dans les familles recomposées

2° un léger aménagement du barème pour lui donner un peu plus de progressivité. Pour la ligne directe, le supplément de droit serait au maximum de 13 410€ (2,4% de la transmission pour un actif transmis de 552 324€). La recette est estimée à 200 M€.

D) commentaires

1) total des recettes et économies évoquées dans le rapport Vachey à l'horizon 2024

Il s'élève à 9 550 soit une somme supérieure de 3,2 fois ou de 1,9 fois de l'objectif indiqué dans la lettre de saisine (3 à 5Md€)

2) Critères de choix

Tableau des recettes, transferts et économies évoqués sur les critères suivants

- Entreprises ou ménages. Problème : incidence de la 2^{ème} journée de solidarité (normalement ménages ?)
- Pour les ménages (hors personnes handicapées)
 - Age (actifs/retraités) ; âge moyen à la donation et à la succession ; pression sur les familles (enfants à charge)
 - Prise en compte du niveau de revenu (aisés ; moyens ; modestes) ou non
 - Objet : ponction sur le revenu courant ; augmentation du coût de services ; ponction sur les transmissions

	A la charge de	Profils des ménages le plus concernés	Montant estimé
Transferts de ressources			1 270 M€
Depuis le FRR	Retraités?	?	420 M€
Depuis Action logement	Actifs ?	?	700 M€
Depuis la branche famille	Actifs (majoritaire ment) ?	Ménages avec enfants à charges	150 M€
Mesures d'économie dans le cadre de l'APA			440 M€
Prise en compte d'un loyer fictif dans la base ressource	Retraités	Allocataires de l'APA à domicile, propriétaires	300 M€
Augmentation de l'assiette des allocataires en couple	Retraités	Allocataires de l'APA à domicile, en couple	40 M€
Généralisation de la télégestion	Retraités	Allocataires de l'APA à domicile	100 M€
Réduction de certaines niches sociales et fiscales			690 M€
Suppression de l'exonération de cotisations patronales dans l'emploi à domicile sur seul critère d'âge	Retraités	Retraités sans restriction d'activité	180
Abaissement du plafond du crédit d'impôt (emploi à domicile)	Retraités	Retraités ayant recours à des services d'aide à domicile, à l'exception des allocataires de l'APA ayant un taux de participation nul	400

Abaissement du plafond de la réduction d'impôt en établissement	Retraités	Retraités en établissement s'acquittant de l'IR	110
PO			7150 M€
2 ^{ème} journée de solidarité (CSA et CASA)	Actifs et retraités	644 1656	2 300 M€
Abaissement plafond de rémunération permettant de bénéficier d'une réduction de cotisation familiale	Entreprise		1 100 M€
Diminution abattement pour frais professionnel	Actifs	Ménages à revenu intermédiaire	150 M€
Alignement du taux de CSG des retraités sur celui des actifs	Retraités		780 M€
Diminution de l'abattement sur les pensions de retraites	Retraités		1 500 M€
Réduction CSG déductible de l'IR pour les retraités	Retraités		80 M€
Alignement assiette CSA sur CSG	actif		590 M€
Prélèvement sur les transitions	Actifs et retraités		650 M€
TOTAL			9 550 M€
	Actifs		3 636 M€ (38 %)
	Retraités		4 814 M€ (50 %)
	Entreprises		1100 M€ (12 %)

- Deux conclusions sur des sujets jugés sensibles par nombre de membres du Conseil

- Pas de pression majeure sur les entreprises : 1,1Md€; ambiguïté sur la CSA (en théorie pèse sur les salariés ; mais certains la présentent comme une charge sur le entreprises (2 132M€)
- Total des recettes « potentielles » sur les retraités et personnes âgées : 4 814