

Séminaire EURORAI de BYDGOSZCZ sur l'audit des prestations sociales

Le cas français : le contrôle des prestations sociales en faveur des personnes âgées dépendantes

La présentation rend compte d'une enquête et de contrôles effectués par la Cour des comptes et 13 chambres régionales des comptes françaises sur la politique et les aides publiques nationales et locales en faveur des personnes âgées dépendantes. Les travaux d'audit, conduits de façon concertée et coordonnée, ont notamment abouti à la publication d'un rapport national en novembre 2005. A l'issue d'une nouvelle enquête et de contrôles associant la Cour et 7 chambres régionales des comptes le rapport public annuel de la Cour de février 2009 dresse un bilan des suites données à certaines des recommandations formulées dans le rapport de 2005.

Le vieillissement progressif de la population française et l'accroissement des situations de dépendance physique et psychique qui en résulte constituent un phénomène lourd que toutes les projections démographiques confirment. La société française, comme la plupart des sociétés occidentales, va être durablement affectée par cette situation qui, directement ou indirectement, concernera tôt ou tard toutes les familles. Il s'agit d'un défi médical, social et financier encore largement sous-estimé, que seule une politique soigneusement préparée et construite peut aider à relever.

Depuis la seconde moitié des années 1990, les pouvoirs publics ont commencé à prendre la mesure de ces défis en engageant trois réformes importantes. La première vise à répondre aux besoins croissants des personnes âgées dépendantes et de leurs familles par l'instauration d'une aide financière à caractère universel, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). La deuxième a pour objet de médicaliser et moderniser le parc des établissements d'hébergement. La troisième, plus récente, accroît les sources de financement affectées à la prise en charge de la dépendance et du handicap en instituant une journée de solidarité et crée la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dont le champ d'action s'étend à l'ensemble de la perte d'autonomie.

Deux chambres de la Cour et treize chambres régionales des comptes (CRC) ont conduit, en 2004, des travaux coordonnés. L'élaboration de la synthèse et les procédures de contradiction avec les responsables concernés et les pouvoirs publics ont eu lieu au premier semestre 2005.

Au niveau national, les travaux de la Cour ont porté sur le pilotage de la mise en œuvre de la politique par les administrations concernées. La Juridiction a examiné aussi l'application de la réforme de la tarification et les mécanismes d'allocation des fonds de l'assurance maladie aux établissements accueillant des personnes âgées. En ce qui concerne le maintien à domicile, elle a cherché à mesurer les résultats globaux obtenus depuis l'instauration de l'APA ; elle a fait porter également ses investigations sur l'action sociale des caisses de retraite.

Au niveau local, deux séries d'investigations ont été menées.

Les CRC ont procédé à des contrôles dans 27 départements métropolitains afin d'apprécier, sur un large échantillon, les conditions dans lesquelles les collectivités départementales, devenues acteurs majeurs de la politique d'aide aux personnes âgées dépendantes, se sont organisées pour répondre à leurs nouvelles missions. Plusieurs chambres régionales ont contrôlé des établissements publics accueillant des personnes âgées dépendantes ou gérant des services sociaux et médico-sociaux intervenant dans l'hébergement, dans les soins ou dans l'aide au maintien à domicile.

La recherche et l'analyse d'expériences et de pratiques intéressantes ou innovantes mises en œuvre dans certains départements, d'une part, l'examen de dispositifs mis en œuvre dans des pays voisins, d'autre part, ont permis d'introduire des dimensions comparatives dans l'enquête.

Le rapport présente dans sa 1ère partie un premier bilan des réponses déjà données, en matière d'offre de services à domicile et de capacités d'hébergement en institution. D'importants écarts apparaissent entre les résultats atteints et les objectifs affichés par les pouvoirs publics, et plus encore avec les besoins réels. Cette partie comporte aussi une évaluation des décisions prises depuis le milieu des années 1990 pour humaniser, moderniser, médicaliser les dispositifs de prise en charge et renforcer leur efficacité. Sur le fondement de ce bilan et de cette évaluation, le rapport indique les efforts à accomplir pour accroître et améliorer l'offre de services aux personnes âgées dépendantes.

La 2ème partie du rapport met en évidence la complexité des financements actuels, qui rend difficile la mesure précise des efforts consentis par la collectivité nationale dans la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées. Elle fournit une récapitulation d'ensemble de ces efforts, qui n'avait jamais été tentée jusqu'ici, faisant apparaître les difficultés de financement des politiques mises en œuvre et des objectifs récemment annoncés. Elle met également l'accent sur les problèmes de répartition des charges (dont la croissance certaine dans les prochaines années accroît l'importance) entre les différentes sources de financement. En préconisant la clarification et la consolidation des financements actuels, elle souligne que la situation appelle des choix précis entre les différentes options envisageables.

Enfin, la 3ème partie traite des problèmes d'organisation, de coordination et de pilotage, à un moment où le jeu complexe d'acteurs institutionnels et professionnels très nombreux est modifié par l'accentuation de la décentralisation et la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Elle souligne que des mesures de coordination et de simplification sont nécessaires pour mieux prendre en compte les besoins des personnes âgées dépendantes, en particulier celui de la continuité de leur prise en charge.

En conclusion l'organisation du réseau des juridictions financières en France a permis de :

- conduire conjointement des contrôles des chambres régionales des comptes sur des dépenses des collectivités territoriales et des audits de la Cour des comptes sur les administrations centrales de l'Etat et les agences nationales intervenant dans ce domaine ;
- produire des rapports publics nationaux évaluant une politique publique dans toutes ses dimensions.