

Perte d'autonomie

Le CESE veut répondre au défi



Photo : Katrin Baumann CESE

Le CESE a adopté le 26 mars dernier un avis attendu sur la perte d'autonomie. Martine Vignau, secrétaire nationale et présidente du groupe UNSA au CESE, en était la rapporteure. Cet avis traite de la question du vieillissement de la population et des choix qui doivent en découler. La balle est désormais dans le camp du gouvernement qui ne cesse de reporter l'adoption d'une grande loi sur cette question.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a décidé dès 2022 de travailler sur le financement de la perte d'autonomie. Le pic démographique se rapproche et il devient en effet urgent d'agir. C'est ce que propose l'avis adopté ce 26 mars en identifiant de manière ambitieuse les besoins du secteur et en proposant des financements adaptés, dans un souci de justice sociale. Quinze citoyens tirés au sort ont participé avec beaucoup d'assiduité à l'écriture de ce texte. Leur contribution a permis de tester l'acceptabilité des pistes de financement proposées et de les enrichir de leurs propositions nombreuses et audacieuses. Les spécificités territoriales ont également été prises en compte avec des ateliers citoyens et des visites de terrain organisées en Outre-mer.

Pour répondre à ce défi, le CESE a choisi de commencer par fixer quatre principes directeurs qui ont guidé ses propositions :

- garantir un panier de prestations et de services pour tous financé par la solidarité nationale ;
- mettre fin aux inégalités territoriales ;
- inscrire l'hébergement dans la solidarité nationale ;
- aller vers un reste à charge soutenable.

➤ La perte d'autonomie, un risque à couvrir au sein de la Sécurité sociale

L'avis voté par le Conseil pose comme préalable la mise en compte de la perte d'autonomie au sein de la Sécurité sociale. Pour le CESE, il est indispensable et primordial que ce positionnement perdure et l'avis s'attache à donner les moyens à la CNSA de monter en puissance pour être maîtresse d'ouvrage sur ce risque. Le conseil le rappelle, dans cet avis, que la création de la cinquième branche en 2021 ne doit pas avoir une portée seulement financière et technique, elle doit, au même titre que la maladie, la famille, la vieillesse ou les accidents du travail, couvrir ce risque selon les principes de la Sécurité sociale, en ouvrant donc logiquement et légitimement des droits sociaux. Cet acte fort porté par les conseillères et conseillers est aussi un message de progrès social, face à un enjeu majeur des années à venir.

➤ Un choc démographique à venir

L'arrivée de la génération du « baby-boom », née entre 1946 et 1974, aux âges où la perte d'autonomie survient, induit un changement profond. Les 75-84 ans étaient 4,1 millions en



Lightfield studios-stock.adobe.com

2020, ils seront 6,1 millions en 2030 et 6,8 millions en 2040. La France devrait compter, en 2070, 13,7 millions de personnes âgées de 75 ans ou plus et 6,3 millions de personnes de 85 ans ou plus. Les années 2030-2040 verront le nombre de personnes âgées de 85 ans et plus augmenter de 58 % !

À l'horizon 2030, les besoins supplémentaires estimés par le HCFEA* sont de 13 milliards d'euros rien que pour le maintien à domicile et les EHPAD.

À cette somme s'ajoutent plusieurs besoins identifiés dans l'avis comme prioritaires et qui demandent des moyens financiers supplémentaires : hausse de la qualité de l'accompagnement (renforcement des contrôles, élévation des taux d'encadrement en EHPAD...) ; revalorisation des salaires et amélioration des conditions de travail des professionnels nécessitent de mieux reconnaître les proches aidants ; développement de la prévention et adaptation des logements ; construction d'habitats intermédiaires ; rénovation des résidences autonomes... Actuellement, ces objectifs ne sont pas financés.

C'est pourquoi, la première préconisation de l'avis porte sur l'adoption d'une grande loi de programmation pluriannuelle à la hauteur des enjeux, permettant de consolider les financements affectés sur plusieurs années.

➤ Des restes à charges trop importants et des injustices

Les conseillères et conseillers se sont attachés à changer la vie des Français dans cet avis, et donc se sont penchés sur la réalité de la perte d'autonomie aujourd'hui pour les personnes en perte d'autonomie et leurs familles, à commencer par le reste à charge. En effet, la perte d'autonomie permet d'ouvrir des droits mais le reste à charge total des personnes en situation de dépendance est estimé à 7,5 milliards d'euros. 21 % du financement des plans d'aide à domicile sont aujourd'hui supportés par les bénéficiaires avec un reste à charge moyen de 2000 € en établissement.

Par ailleurs, pour solvabiliser en partie ce reste à charge, les personnes en perte d'autonomie peuvent aujourd'hui solliciter auprès de leurs départements l'aide sociale à l'hébergement (ASH) mais cette prestation peut ensuite faire l'objet d'une récupération sur la succession. Ce dispositif est injuste car il

* Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

n'organise la solidarité qu'entre les personnes qui ont de faibles pensions de retraite et un peu de patrimoine et non sur l'ensemble de la société.

Pour répondre à ces enjeux, le CESE émet une série de recommandations :

- déterminer un tarif national maximum en fonction du niveau de dépendance et des prestations offertes ;
- fixer un niveau minimum de places aux tarifs administrés dans tous les établissements ;
- faire de l'APA une prestation autonomie dont le modèle converge vers celui de la PCH, donc indexée sur les salaires des professionnels du secteur ;
- remplacer l'ASH par une prestation sociale hébergement liée aux revenus et au tarif hébergement, solvabilisée par la solidarité nationale et non susceptible de recours sur succession ;
- aller vers un reste à charge zéro pour le soin et la dépendance.

➤ Un financement à la hauteur des besoins

La question du financement occupe une place centrale dans l'avis du CESE avec toujours l'objectif d'un socle public de financement de la 5^e branche devant permettre à chacune et chacun d'exercer réellement son libre choix. Inscrire les fondamentaux de la Sécurité sociale dans cette cinquième branche est un acte fort de transformation sociale. Ce système de protection sociale, reconnu par de nombreux autres pays dans le monde et dont il convient de rappeler qu'il est aujourd'hui financé à plus de 60 % par des cotisations sociales et à 30 % par des taxes affectées, est toujours une idée neuve, frappée du sceau de la justice sociale. En réaffirmant le principe « de chacun selon ses moyens et à chacun selon ses besoins », les pistes de financement examinées permettent de faire vivre cet idéal, dans un parcours de vie, respectueux de chacun, singulier, et dont la fin est universelle.

Plusieurs scénarios sont proposés cumulant différentes pistes de financement. Dans un souci de justice sociale, l'UNSA a veillé à ce qu'ils reposent sur une pluralité de ressources, évitant ainsi de faire contribuer excessivement les actifs et les retraités.



Chanelle Malambo-stock.adobe.com

► **Baisser les exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les employeurs**

L'avis propose de diminuer les exonérations de cotisations sociales des entreprises. Abaisser à 2,5 Smic le niveau des salaires en dessous duquel la réduction de cotisation familiale est appliquée, rapporterait plus d'un milliard d'euros à la Sécurité sociale si l'État ne supprimait pas en échange la compensation qu'il verse aujourd'hui. Cela conduirait à retrouver les niveaux de cotisations sociales antérieures à la mise en place des dispositifs d'exonérations pour une frange de salaires allant de 4368 à 6115 € par mois. Comme l'indiquait déjà le conseil d'analyse économique (CAE) en 2019, ces exonérations « n'ont pas encore fait la preuve de leur efficacité ».

► **Augmenter les recettes de CSG et de la CSA affectées à la branche autonomie**

Une autre piste de financement consisterait à réétaler le remboursement de la dette Covid dans le temps afin de récupérer une partie de la CSG aujourd'hui consacrée à ce remboursement et la transférer à la branche autonomie.

À titre d'exemple, 0,3 point de CSG rapporterait 5 milliards d'euros. Associés à une hausse du même ordre de la CSG pour les actifs, ce sont donc près de 10 milliards de CSG qui pourraient être trouvés. L'alignement du taux supérieur de CSG des retraités (revenus fiscaux supérieurs à 24 812 €) sur celui appliqué actuellement aux actifs rapporterait encore un milliard de plus. La suppression des cotisations maladie des caisses AGIRCARRCO et IRCANTEC pourrait venir compenser cette hausse.

L'avis propose aussi d'étendre l'assiette de la CSA aux revenus d'activité des travailleurs indépendants et aux compléments de salaires, une mesure juste qui rapporterait aussi près d'un milliard supplémentaire.

L'institution d'une nouvelle cotisation progressive affectée à la perte d'autonomie des personnes âgées assise sur les revenus du travail et les pensions de retraite, est aussi présentée comme une piste possible. Cette proposition présente l'avantage d'être simple et lisible et répond à un besoin de pérennisation des recettes affectées, mais elle a l'inconvénient d'alourdir les prélèvements sociaux sur les seuls revenus d'activité et de retraites. Cette piste est jugée par le CESE « éloignée des principes directeurs identifiés dans cet avis ».

► Mobiliser le patrimoine pour plus de justice sociale

Il existe aujourd'hui une véritable inégalité de richesse héritée au cours de la vie entre les individus d'une même génération. 50 % des individus héritent de moins de 70 000 € de patrimoine alors que 10 % de la population héritera de plus de 500 000 €. Le CAE a même montré que « le top 1 % des héritiers d'une génération recevra en moyenne plus de 4,2 millions d'euros nets de droits et le top 0,1 % environ 13 millions d'euros » ! L'ensemble du flux successoral français n'est aujourd'hui taxé qu'à hauteur de 6 %... Pour mettre un peu de justice dans le système, l'avis évoque la possibilité de créer un prélèvement social « autonomie » et de revisiter l'ensemble des tranches des droits de mutation à titre gratuit de manière à les rendre plus progressifs. Cela permettrait de dégager au moins 2 milliards aux politiques de soutien à l'autonomie et de supprimer les recours sur les successions qui existent aujourd'hui dans le cadre de l'ASH et ne concernent bien souvent que les petits patrimoines...

Enfin, il est envisagé la mise en place d'une redevance sur les bénéficiaires des EHPAD lucratifs et, en complément du socle public renforcé, la création d'une assurance dépendance et l'encouragement au « viager mutualisé » sont aussi évoqués.

► Un renforcement de la gouvernance du système par la CNSA

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), mise en place en mai 2005, est, depuis le 1^{er} janvier 2021, la cinquième branche de la Sécurité sociale. Elle contribue au pilotage opérationnel de la politique nationale de l'autonomie au travers d'une Convention d'objectifs et de gestion (COG) qu'elle signe tous les quatre ans avec l'État. Pour autant, sa gouvernance est inachevée car, contrairement aux autres caisses de Sécurité sociale, elle ne peut pas s'appuyer sur son propre réseau de caisses locales.

Afin de rendre le système plus lisible et de réduire les inégalités sociales et territoriales, le CESE propose de renforcer le pilotage du secteur par la CNSA, qui pourrait bénéficier de caisses locales. Il est aussi demandé un renforcement de la place des partenaires sociaux au conseil d'administration de cette branche.



Rido-stock.adobe.com



Martine Vignau à la Tribune du CESE

Photo : Katrin Baumann CESE

La construction de ces propositions avec la participation des citoyens démontre que, si l'on veut construire un système de solidarité à la hauteur des enjeux, une pluralité de financements est nécessaire. Cela démontre aussi que ces financements existent, d'autres encore peuvent être mobilisés. Avec pédagogie et si leur affectation est garantie, s'ils apparaissent comme socialement juste, alors leur acceptabilité sociale est garantie.

Cet avis est une source pour irriguer une future loi de programmation ainsi que les prochaines lois de finances pour répondre, enfin, aux attentes du pays et permettre à toutes les personnes âgées, quels que soient leurs revenus et leurs patrimoines, de vieillir dignement.

Dossier réalisé par **Martine Vignau** et **Ronan Le Bizec**