

# Historique de la prise en compte du grand âge

**Liée à l'allongement de la durée de vie, la question du grand âge est désormais particulièrement d'actualité. Éclairage d'une histoire qui débute dans les années 1980.**

Si la question du handicap n'était déjà plus à la charge exclusive des familles depuis quelques années, celle du grand âge n'est entrée dans le débat public qu'au cours des années 1980. L'allongement spectaculaire de la durée de vie en est bien évidemment la cause essentielle.

Créés en 1945, dans un monde différent, nos systèmes de protection sociale ne pouvaient pas prévoir, parmi les risques à couvrir, celui de la perte d'autonomie.

Les personnes âgées mouraient le plus souvent avant même de connaître les différentes étapes conduisant à cet état.

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) – qui a évolué en prestation de compensation du handicap (PCH) à partir de 2005 – sont créées en 1975.

Il a fallu attendre 1997, avec la prestation spécifique dépendance (PSD), et surtout 2001 pour que soit instaurée une aide substantielle par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

La préoccupation de la CFDT au niveau national fut de rechercher, dès les années 1980, les meilleures réponses possible aux besoins qui se faisaient jour de manière de plus en plus prégnante.

Notre implication dans les nombreuses caisses de retraite complémentaire qui existaient à cette époque nous a aidés pour susciter des initiatives locales (aide sociale des caisses, interpellation des conseils généraux...). Des départements, parfois des villes, peu nombreux au départ, commencèrent à développer des prestations mais tout cela n'avancait que lentement.

## La prestation spécifique dépendance

La PSD fut la première tentative d'instaurer une réponse sur l'ensemble du territoire. Elle restait néanmoins une prestation d'assistance (récupération sur succession) très inégalitaire selon les départements et couvrant peu de personnes (86 000 au bilan 98 de la Drees).

Même si la PSD constituait une avancée, elle ne nous satisfaisait pas. Notre organisation (tant la Confédération que l'UCR) demandait l'instauration d'une prestation nationale financée sur l'ensemble des revenus, sous l'égide de la Sécurité sociale. Sans remonter dans un passé trop lointain, citons le congrès confédéral de Lille en 1998 :

*« La prestation spécifique dépendance s'est mise en place dans de mauvaises conditions. La CFDT maintient sa revendication d'une véritable prestation autonomie financée par l'ensemble des revenus et gérée par la Sécurité sociale. Cette prestation variable selon les revenus devra garantir les possibilités de choix entre le maintien à domicile et l'hébergement. »*

## La création de l'allocation personnalisée d'autonomie

La création de l'APA, trois ans plus tard, constitua une première réponse à notre revendication.

Ce fut un acte majeur, puisque cette prestation reconnaît aux personnes un droit à l'autonomie au même titre que le droit de se soigner ou celui de recevoir un revenu de remplacement.



La question du grand âge a été prise en compte bien après celle du handicap.

L'allocation personnalisée d'autonomie reconnaît aux personnes un droit à l'autonomie.



Avec l'APA, on sort des prestations d'assistance. Il n'y plus de récupération sur succession.

Reconnaissons que la question du financement fut quelque peu éludée à cette période pour pouvoir faire passer la loi.

Toute la CFDT (Confédération, UCR), tant au niveau national que local, a pu s'enorgueillir d'avoir participé à ce combat pendant de longues années.

Notre organisation a contribué à toutes les étapes, des premières initiatives locales à la construction d'une vraie réponse nationale que fut l'APA.

Cette évolution se conclut en 2006 par la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), à la suite des débats occasionnés par la canicule de 2003.

Pour la première fois, une

caisse était dédiée au suivi des questions de handicap et de perte d'autonomie.

En juin 2007, le nouveau gouvernement a immédiatement demandé à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui regroupe tous les acteurs du secteur, de mener une réflexion.

Celle-ci avait débouché en octobre 2007 sur un texte voté à la quasi-unanimité et qui demeure toujours un texte de référence.

Celui-ci prône la création d'un nouveau droit universel d'aide à l'autonomie s'appuyant sur une prestation de compensation universelle (personnes âgées et handicapées), quel que soit l'âge, le projet de vie ou le lieu d'habitation de la personne. Dans un discours de septembre 2007, le président de la République déclare avoir « demandé au gouvernement de mettre en œuvre une réponse adaptée et structurée à ce "5<sup>e</sup> risque" social ».

## Cinquième risque et cinquième branche

Parallèlement, nous avons pointé assez vite les dangers potentiels de la création d'une cinquième branche, évoquée dans les débats politiques à cette période.

Nous avons résisté (avec d'autres) à l'idée qui avait surgi de segmenter la Sécurité sociale, en clair créer une sorte de « Sécu pour les vieux ».

Nous avons jugé préférable de parler de cinquième risque plutôt que de cinquième branche de la Sécurité sociale, car cela pouvait justement avoir une connotation branche pour les « vieux ». Dans nos communications, à partir de 2007, nous avons surtout parlé de « nouveau risque de protection sociale », sans ajouter de numérotation la plupart du temps!

Il ne s'agit pas en effet de rassembler dans une caisse les personnes

## La crise sanitaire et notre action pour le maintien de la CRDS

La crise sanitaire met un coup d'arrêt pour l'heure à notre campagne pour le maintien de la CRDS après 2024 pour le financement de la perte d'autonomie. La Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), dans laquelle sont cantonnés les déficits de la Sécurité sociale, devait en effet avoir fini son travail à cette date-là. Le gouvernement vient de voter sa prolongation jusqu'en 2033 en lui affectant

136 milliards d'euros de dettes « Covid ». La CRDS continuera à financer pour partie la Cades.

Le bureau UCR des 9 et 10 septembre aura à débattre des initiatives à prendre dans une période au cours de laquelle le gouvernement devrait dévoiler le contenu d'un projet de loi Grand âge (ou autre appellation).

Communiqué : Source Irex n° 29 du 1<sup>er</sup> juillet 2020.

Une ministre déléguée à l'Autonomie est rattachée auprès du ministre des Solidarités et de la Santé.



## Une ministre déléguée à l'Autonomie : une nomination et une loi attendues

La CFDT Retraités salue l'arrivée au gouvernement de Madame Brigitte Bourguignon comme ministre déléguée à l'Autonomie. Depuis 2017, aucun ministère ou secrétariat d'État n'avait plus en charge les problèmes relatifs au vieillissement. Les personnes âgées et leurs familles attendent un réel accompagnement pour que la vieillesse soit vécue dignement. La crise sanitaire que nous vivons démontre à quel point cet accompagnement est une priorité pour les âgés et leurs familles.

Dans les prochains jours\*, la CFDT Retraités sollicitera une rencontre avec la nouvelle ministre afin d'échanger sur les enjeux de l'allongement de la durée de vie et lui fera part de ses attentes et propositions en la matière.

Depuis de nombreuses années, la CFDT Retraités revendique une véritable loi pour l'accompagnement du grand âge que ce soit en établissement ou à domicile.

Avec la nomination de Madame Bourguignon, elle attend une loi

Autonomie, plusieurs fois reportée depuis 2017. Cette loi devra tenir compte de l'accompagnement tant professionnel que financier du Grand âge. Comme elle l'avait fait pour la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, la CFDT Retraités est prête à apporter sa pierre à la réalisation de cette loi.

Communiqué de la CFDT Retraités du 7 juillet 2020.

\* Depuis le communiqué, nous avons sollicité un rendez-vous avec la ministre en lui indiquant que: « Depuis de longues années nous réfléchissons et travaillons sur les questions liées à l'autonomie. La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement de 2016, à laquelle nous avons beaucoup participé, a contribué à améliorer le maintien à domicile même si cela ne s'est pas traduit dans tous les départements. Les établissements d'hébergement sont restés en attente d'une loi. L'allongement de la durée de la vie, qui est une chance pour nombre d'entre nous, appelle néanmoins à revoir l'accompagnement des personnes âgées dépendantes tant sur l'encadrement professionnel, les temps de présence auprès d'elles que sur les aspects financiers, que ce soit à domicile ou en hébergement. C'est une attente des personnes âgées, elles-mêmes, mais aussi de leurs proches. Nous serions honorés si vous acceptiez de nous recevoir afin de vous faire part de nos réflexions et propositions. »

► âgées et celles en situation de handicap pour gérer progressivement toutes leurs prestations.

Le conseil de la CNSA, dans son rapport d'octobre 2006, soulignait que la « distinction par "public" concerné irait à l'encontre du principe d'universalité, essence même de la protection sociale ». « Il ne saurait être question de créer une "sécurité sociale pour les vieux et pour les handicapés" ! »

Ce nouveau droit revient en fait à ajouter un nouveau cas de figure à deux situations actuellement prises en compte par la protection sociale: celles liées à une altération de l'état de santé (assurance maladie) et celles liées à une perte de revenus (assurance vieillesse, assurance chômage).

Les prestations dont il est question viennent « en plus » du soin et « en plus » des coûts ordinaires de la vie.

### Ni la Cnav, ni la Cnam n'ont donc vocation à gérer ce risque

Jusqu'à la création de la CNSA, notre organisation a défendu l'idée d'un cinquième risque géré dans le cadre de la Sécurité sociale. Cependant, il fut nécessaire de prendre en considération

trois éléments forts: pour le financement de l'APA et de la PCH, le choix de la représentation nationale fut d'en confier une partie importante aux départements; ensuite, cette prestation ne pouvait être gérée qu'en proximité puisqu'à la différence d'une prestation de retraite ou de la plupart des prestations assurance maladie, l'APA ou la PCH demandent une évaluation personnalisée.

Enfin, pour la Confédération, l'analyse du fonctionnement de la CNSA fut assez vite positive, sous

réserve d'un certain nombre d'évolutions. Elle estima qu'il ne fallait plus bouleverser le paysage institutionnel mais travailler dans ce cadre pour faire évoluer la gestion de ce risque.

À partir de 2007, la Confédération a ainsi abandonné l'idée de créer une branche de Sécurité sociale ou de fondre ce risque dans les assurances vieillesse ou maladie. En ce qui concerne la gouvernance, il n'apparaissait en outre pas pertinent de faire gérer ce risque sous les mêmes formes

et avec la même composition que celle des caisses nationales de Sécurité sociale. La gestion confiée jusque-là aux seuls départements était insatisfaisante.

La fonction de la CNSA, chargée d'assurer la médiation entre la politique nationale et les politiques locales, et regroupant en son sein les différentes parties prenantes, apparut pour la quasi-totalité des organisations une réponse satisfaisante.

## Et maintenant ?

Treize années ont passé depuis l'annonce de Nicolas Sarkozy notifiant la création d'un cinquième risque social, reporté d'année en année jusqu'à son départ en 2012. Cinquième risque, cinquième branche, le débat risque de ressurgir puisque le Parlement vient de voter la création d'une cinquième branche.

La Confédération n'en fera pas une question de principe.

Aujourd'hui, ces concepts sont parfois maniés par des personnalités ou des organisations qui

n'en perçoivent pas les différences.

Le danger d'une « Sécurité pour les vieux » ne semble plus dans l'air du temps. Dans le projet de loi lui-même et dans une même phrase, le gouvernement cite les deux mots « branche et risque » ! Il faudra plutôt se concentrer sur le financement.

En effet, le texte voté a, comme seul élément concret sur cet aspect, l'attribution de 0,15 point de CSG à la CNSA... en 2024.

Olivier Véran, à l'oral, a indiqué le 15 juin que le gouvernement apporterait 1 milliard d'euros dans le cadre du futur projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

Un autre débat concernera la gouvernance.

S'il semble se profiler que la CNSA continuera à gérer ce risque, sa composition fera sûrement l'objet d'intenses tractations !

**Yves Vérollet**

Le financement et la gouvernance de la future loi « Autonomie » restent posés.



## Associer les syndicats de retraités sur les conditions de création de la branche « autonomie »

**D**ans le cadre de l'audition d'un groupe de travail de l'Assemblée nationale sur la grand-parentalité, Dominique Fabre a participé le 4 mai à une visioconférence avec Madame Olga Givernet, députée de l'Ain.

Quelques jours plus tard, cette dernière nous a avisés avoir défendu un amendement visant à modifier l'article 4 du projet de loi relatif à la dette sociale et à l'autonomie.

Son objectif est d'associer les financeurs de la prise en charge de la perte d'autonomie et les représentants des publics concernés à la réflexion du Gouvernement sur les

conditions de création d'une nouvelle branche de Sécurité sociale relative à l'aide à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

L'amendement a été porté par l'ensemble du groupe La République en Marche et a été adopté par la représentation nationale.

Pour la députée, « Les associations de représentation des retraités, des grands-parents et les organisations syndicales de retraités apparaissent en effet comme des acteurs incontournables de la réflexion engagée en matière de politique Grand âge ». Et d'ajouter : « Les

seniors forment en effet le public qui pourra être concerné par les mesures de maintien de l'autonomie dans les années à venir. Bien souvent, ils pensent déjà à la préparation de leurs vieux jours. Nombre d'entre eux sont par ailleurs aidants de leurs parents très âgés, en perte d'autonomie, et les associer à la démarche valoriserait donc le rôle-pivot joué par les retraités au sein de la famille et, plus globalement, de la société. Les associations de représentants des personnes en situation de handicap et des proches de personnes en situation de handicap sont, également, à-même d'enrichir les débats. »